

## Demokratie, Streitkräfte und militärische Einsätze: der "zweite Gesellschaftsvertrag" steht auf dem Spiel

Müller, Harald; Fey, Marco; Mannitz, Sabine; Schörnig, Niklas

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Müller, H., Fey, M., Mannitz, S., & Schörnig, N. (2010). *Demokratie, Streitkräfte und militärische Einsätze: der "zweite Gesellschaftsvertrag" steht auf dem Spiel*. (HSFK-Report, 10/2010). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-292547>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

HSFK-Report Nr. 10/2010

# **Demokratie, Streitkräfte und militärische Einsätze: Der „zweite Gesellschafts- vertrag“ steht auf dem Spiel**

Harald Müller/Marco Fey/Sabine Mannitz/Niklas Schörnig

Für die Förderung der dieser Studie zugrunde liegenden Forschung bedanken wir uns beim Exzellenzcluster „Die Herausbildung normativer Ordnungen“ sowie der DFG, der VolkswagenStiftung und der DSF.

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:

HSFK · Baseler Straße 27-31 · 60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49(0)69 95 91 04-0 · Fax: +49(0)69 55 84 81

E-Mail: [mueller@hsfk.de](mailto:mueller@hsfk.de) · [fey@hsfk.de](mailto:fey@hsfk.de) · [mannitz@hsfk.de](mailto:mannitz@hsfk.de) · [niklas.schoernig@hsfk.de](mailto:niklas.schoernig@hsfk.de)

Internet: [www.hsfk.de](http://www.hsfk.de)

**ISBN: 978-3-942532-10-5**

Euro 6,–

## **Zusammenfassung**

Dieser Report beschäftigt sich mit den Spannungen, denen sich der „zweite Gesellschaftsvertrag“, d.h. das Verhältnis zwischen Gesellschaft, Regierung und Streitkräften – zunehmend ausgesetzt sieht – vor dem Hintergrund der Armee im Einsatz.

Die Idee des Gesellschaftsvertrages bildet seit John Locke die Grundlage demokratischer Gebilde. Moderne Demokratien gehen einen zweiten, meist ungeschriebenen Gesellschaftsvertrag ein, der die besonderen Beziehungen von Gesellschaft, Regierung und Streitkräften und die daraus erwachsenden wechselseitigen Verpflichtungen regelt: Soldatinnen und Soldaten stellen die Belange der Nation vor die eigenen, ordnen sich der Kontrolle durch die politische Führung unter, verzichten auf wichtige Grundrechte und bringen im Zuge der Erfüllung ihres Dienstes persönliche Opfer bis hin zum eigenen Leben. Im Gegenzug müssen sie von Politik und Gesellschaft erwarten können, fair behandelt, angemessen ausgerüstet und versorgt zu werden. Vor allen Dingen aber dürfen sie erwarten, dass sie nur in solche Einsätze geschickt werden, in denen ihre Aufgabe nach vernünftigem menschlichem Ermessen zu erfüllen ist.

Aus dem „zweiten Gesellschaftsvertrag“ geht zwingend hervor, dass Soldatinnen und Soldaten für Demokratien keine Bauern auf dem Schachfeld, sondern Bürger in Uniform sind. Sie haben den Anspruch, nur nach äußerst sorgfältiger und alle Bedenken einbeziehender Abwägung in den Einsatz geschickt zu werden. Die Ansprüche an die Rechtfertigung der Entsendung können gar nicht anders als hoch sein.

Der vorliegende Report leistet einen Beitrag zur öffentlichen Debatte über die seit dem Ende des Ost-West-Konflikts diskutierten, aber immer noch nicht ganz verarbeiteten Veränderungen in der Sicherheitslage. In der Sicherheitspolitik hat der militärische Auslandseinsatz mittlerweile seinen festen Platz, ohne dass die Implikationen in vollem Umfang reflektiert wären. Mit der Praxis nicht hinreichend begründeter Entsendeentscheidungen geht die Gefahr einer Entfremdung von Gesellschaft, Politik und Streitkräften einher. Der Kitt, der das Militär an die Gesellschaft bindet, kann nicht nur aus institutionalisierter demokratischer Kontrolle der Streitkräfte bestehen, sondern muss sich auch auf Prozesse innergesellschaftlicher Vertrauensbildung und Partnerschaft erstrecken. Dies umfasst auch eine an dem Schicksal ihrer Soldatinnen und Soldaten interessierte Zivilgesellschaft.

Empirisch lässt sich beobachten, dass die Bundeswehreinsätze in den 1990er Jahren im Balkan und ab 2001 in Afghanistan keine „notwendigen Kriege“ der Selbstverteidigung waren, sondern „Kriege freier Wahl“ – Parlament und Regierung hätten sich auch gegen die jeweiligen Einsätze entscheiden können. Umso mehr ist es erforderlich, Entscheidungen möglichst sorgfältig vorzubereiten.

Die vom Kabinett beschlossene Wehrstrukturreform weitet die Interventionsfähigkeit der Bundeswehr aus und trägt damit dem Neuen Strategischen Konzept der NATO Rechnung. Es macht die Verwirklichung der von der Allianz vertretenen Werte – auch in Form von „humanitären Interventionen“ – zum gleichberechtigten Ziel neben dem der

kollektiven Verteidigung. Allerdings ist damit keine gründliche Prüfung der Sinnhaftigkeit solcher Einsätze auf der Grundlage bisheriger Erfahrungen einhergegangen.

Die Komplexität neuer Missionstypen (Friedenserhaltung, Peacebuilding, humanitäre Interventionen) und die Ausdehnung der Zahl der Einsätze seit dem Ende des Kalten Krieges ziehen veränderte Ansprüche an das Profil der Soldatinnen und Soldaten nach sich. Den Mitgliedern der Streitkräfte werden mittlerweile höchste kognitive, intellektuelle und psychische Fähigkeiten abverlangt; Soldatinnen und Soldaten müssen in der Friedenssicherung ebenso kompetent sein wie im Kampf. Demokratien reagieren auf die veränderten Einsatzprofile mit einer zunehmenden Professionalisierung ihrer Streitkräfte. Dieser Trend bringt neue Herausforderungen für die zivil-militärischen Beziehungen mit sich. Sie sind zu bewältigen, verlangen aber sorgfältige Behandlung etwa in der Praxis der Rekrutierung.

Demokratische Entscheidungsträger müssen mit den wachsenden Risiken der neuen Einsatzformen umgehen; einerseits müssen sie „Kriege freier Wahl“ vor ihren Bevölkerungen rechtfertigen, die militärischen Einsätzen nicht grundsätzlich ablehnend, aber mit einer gewissen Skepsis gegenüberstehen und auf eigene Verluste mit noch größerer Skepsis reagieren. Andererseits verlangen sowohl der „zweite Gesellschaftsvertrag“ als auch persönlicher Gewissendruck der Entscheidungsträger/innen nach Bewältigungsstrategien. Die Politik hat darauf zwei Antworten gefunden: zum einen die militärtechnische Risikominderung, zum anderen die psychologische und rhetorische Verdrängung. Beide können nicht überzeugen, da sie das Problem eher verschieben oder verdrängen als lösen. Um der drohenden Entfremdung zwischen Gesellschaft, Politik und Militär vorzubeugen, müssen die Entscheideentscheidungen weitaus überlegter und gründlicher vorbereitet werden. Die militärische Option sollte wirklich die Ultima Ratio sein und nicht bloß rhetorisch als solche dargestellt werden. Es ist ratsam, zu einem Einsatz im Zweifelsfalle auch einmal nein zu sagen – auch wenn es dafür Kritik von den Bündnispartnern gibt.

## **Inhalt**

1.	Einleitung: Demokratie, Streitkräfte und militärische Einsätze: eine problematische Beziehung	1
2.	Demokratie und ihre Streitkräfte: Der „zweite Gesellschaftsvertrag“	4
3.	Demokratische Kontrolle des Militärs und von Einsatzentscheidungen	7
3.1	Demokratische Kontrolle des Militärs	7
3.2	Demokratische Kontrolle von Einsatzentscheidungen	9
4.	Die neuen Herausforderungen und die Veränderung des demokratischen Soldatenleitbilds	11
4.1.	Die Transformation des internationalen Systems und die neuen Aufträge der Streitkräfte	11
4.2.	Die Transformation der Streitkräfte	12
4.3.	Folgen der Transformation für das Verhältnis Streitkräfte-Demokratie	15
5.	Politische Antworten auf gesteigerte Einsatzrisiken	17
5.1	Der Versuch der militärtechnischen Risikominderung	17
5.2	Verdrängung und Vermeidungsrhetorik	20
5.3	Demokratie und Streitkräfte: Eine wachsende Distanz?	22
6.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	23
	Literatur	27



## **1. Einleitung: Demokratie, Streitkräfte und militärische Einsätze: eine problematische Beziehung<sup>1</sup>**

Der „Gesellschaftsvertrag“ ist seit John Locke die Grundlage der Demokratietheorie. Gemeint ist die Vereinbarung unter den Bürgern, eine Regierung einzusetzen, die von ihrer Wahlentscheidung abhängig bleibt und sie repräsentiert. Die gewählten Abgeordneten beschließen Gesetze, denen sich alle Bürger unterwerfen; das vorrangige Ziel ist es, gesellschaftlichen Frieden in einer rechtsstaatlichen Verfassung zu erreichen.

In Demokratien existiert ein meist ungeschriebener „zweiter Gesellschaftsvertrag“, dessen Funktion einerseits die „Bändigung“ des Militärs nach innen ist. Andererseits erkennen eine Gesellschaft und ihre politische Führung darin die besonderen Opfer an, die Soldatinnen und Soldaten in der Ausübung ihres Dienstes bringen, und übernehmen ihnen gegenüber eine besondere Sorgfaltspflicht. Der „zweite Gesellschaftsvertrag“ ist also zentral für eine gesunde Beziehung von demokratischer Gesellschaft und Militär.

Wechselnde Umstände seit dem Ende des Ost-West-Konflikts erfordern eine Neujustierung der wechselseitigen Verpflichtungen: Den Soldatinnen und Soldaten wird mehr abverlangt; sie müssen mehr leisten und tragen oftmals ein höheres Risiko. Das Plus auf der anderen Seite der Gleichung, also die zusätzliche Leistung, die Politik und Gesellschaft erbringen müssen, kann nur eine noch gewissenhaftere Wahrung der Sorgfaltspflicht sein. Es muss jedoch diagnostiziert werden, dass dies vor dem Hintergrund neuer strategischer Zielsetzungen und Missionstypen nicht erfüllt worden ist. Dass sich Soldaten im Einsatz oftmals auch über Ausrüstungsmängel beklagen, weist zusätzlich auf die Bringschuld der Politik hin.

Dabei lassen neuere Entscheidungen erwarten, dass der Auslandseinsatz auch weiterhin auf der Tagesordnung der Bundeswehr bleiben soll: Das Neue Strategische Konzept der NATO bekräftigt das Nebeneinander der klassischen Bündnisverteidigung nach Artikel V des Vertrages von Washington und die globalen Missionen, die der Allianz-sicherheit, aber auch der Verwirklichung der von der NATO vertretenen Werte in Gestalt von „humanitären Interventionen“, im Extremfall der Verhinderung von Völkermord, dienen. Beide Zielsetzungen fließen – wie in den Fällen Bosnien-Herzegowina, Kosovo und Afghanistan zusammen: Die NATO setzt den „Fuß auf den Grund“, wo ihre Sicherheitsinteressen direkt oder indirekt tangiert sind; sie verwirklicht dabei aber zugleich auch die liberal-demokratischen Werte, die die Verfassungen ihrer Mitgliedsländer prägen.

Auch das Konzept für die Wehrstrukturreform der Bundeswehr, die auf Initiative des Verteidigungsministers gegen erheblichen anfänglichen Widerstand beschlossen wurde, trug dieser Doppelmission von Anfang an gewissermaßen antizipierend Rechnung. Die Bundeswehr soll in Zukunft in der Lage sein, zwei Kontingente von je 5.000 Soldatinnen und Soldaten zugleich im Auslandseinsatz zu halten. Das bedeutet eine Ausweitung der

<sup>1</sup> Für hilfreiche Kommentare und Anmerkungen bedanken wir uns insbesondere bei Carsten Rauch und Bruno Schoch.



Interventionsfähigkeit der Bundeswehr und verdeutlicht die Auffassung der Parteien des Bundestags (mit Ausnahme der Linken), dass Deutschland die Bundeswehr nicht mehr als reine Verteidigungsarmee im Bündnisgebiet, sondern als „Armee im Einsatz“ fern von den eigenen Grenzen zu verstehen hat.

Selbstverteidigung und Hilfe für andere sind entweder selbstverständliche oder moralisch hochwertige Zielsetzungen (Wheeler 2000). Auf dem Abstraktionsniveau von Wehrstrukturpapieren und strategischen Konzepten liest sich das gut; es fällt schwer, sich dagegen zu positionieren. Die Probleme beginnen bei der Umsetzung in die Praxis, gewissermaßen beim Kleingedruckten. Hier kommen die spannungsreichen Beziehungen von Demokratien und Krieg sowie von Demokratien zu ihrem Militär ins Spiel. Es handelt sich um zwei miteinander verbundene politisch-moralische Fragenkomplexe von hoher Brisanz. Es wäre angenehm, wenn man sie nur im Rahmen einer Philosophie der politischen Ethik erörtern könnte. Tatsächlich treten sie aber in Form konkreter Entscheidungszwänge auf, wie im Januar 2011 anlässlich der Verlängerung des Mandats für den Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr.

Der erste Komplex – „Demokratie und Krieg“ führt zu der Frage, wann und für welche Ziele Demokratien Kriege führen dürfen. Zwar haben verschiedene Bundeswehreinsätze das moralische Ziel der Hilfe für andere mit der Selbstverteidigung zusammen gebracht, aber das war eine Leistung der politischen Rhetorik und ergab sich nicht zwingend aus der Sache selbst. Gewiss haben die Balkankriege die deutsche Gesellschaft mit einem Flüchtlingsstrom belastet. Ein *Sicherheits*problem war dies angesichts der Kraft von Wirtschaft und Gesellschaft im Lande aber nicht. Auch die Eskalationsgefahr, die vom Balkan für die europäische Sicherheit ausging, war überschaubar; wir leben nicht mehr im Jahre 1914, und die größten Spannungen – die mit Russland – ergaben sich letztlich erst aus dem NATO-Einsatz, nicht aus den Konflikten selbst. Auch ist es heute kaum mehr plausibel, dass in Afghanistan die nationale Sicherheit Deutschlands verteidigt wird (s.u.).

Diese Überlegungen zeigen, dass die erwähnten Einsätze letztlich keine Notwendigkeiten im Sinne von Selbst- oder Bündnisverteidigung sind oder waren. Sie konnten beschlossen werden, weil die Gründe gut genug und die Erfolgsaussichten realistisch erschienen. Sie hätten auch unterbleiben können, wenn sorgfältige Prüfungen der Umstände etwas anderes ergeben hätten. Es handelte sich daher um „Kriege freier Wahl“ („wars of choice“), nicht um „notwendige Kriege“ („wars of necessity“, Freedman 2005, 2006). Parlament und Regierung haben bei „Kriegen freier Wahl“ einen Entscheidungsspielraum, den sie in der einen oder anderen Weise füllen können. Solche Entscheidungsspielräume müssen mit der gebotenen Sorgfalt für diejenigen, denen man das „Ausbaden“ dieser Entscheidungen zumutet, also die Soldatinnen und Soldaten und die Betroffenen in den Einsatzräumen, getroffen werden. Damit ist der zweite politisch-moralische Komplex – „Demokratie und Streitkräfte“ – angesprochen.

Die Demokratie, gerade auch die deutsche, wünscht sich ihre „Bürger in Uniform“ als zivile und demokratische Geschöpfe. Sie wünscht sich zugleich, dass sie sich im Kampf für die nationale Sicherheit und für das politische Gute robust bewähren können. Sie sollen Bürger/innen, bewaffnete Helfer/innen und professionelle Kämpfer/innen in einem sein. Dass diese Anforderungen spannungsreich, wenn nicht sogar widersprüchlich sind, wird

selten artikuliert – gewiss nicht in Weißbüchern, Wehrstrukturpapieren oder strategischen Konzepten.

Das Hauptanliegen dieses Reports ist es, einen Beitrag zur bisher nicht existierenden Debatte über die Spannungen zu führen, denen sich der „zweite Gesellschaftsvertrag“ im Lichte von Einsatzentscheidungen für „Kriege freier Wahl“ ausgesetzt sieht. Er geht dabei *erstens* von der Tatsache aus, dass grundsätzlich aufgrund eines Mandats der Vereinten Nationen auch die deutschen Streitkräfte in Einsätze gehen können, bei denen die Belange der internationalen Staatengemeinschaft, die sich in den Vereinten Nationen manifestieren, oder die Überlebensinteressen von Genozid oder gravierenden Verbrechen gegen die Menschlichkeit bedrohten Menschen auf dem Spiel stehen. Er setzt *zweitens* voraus, dass kein solcher Einsatz sich auf „Sozialarbeit“ beschränkt, sondern die Soldaten in jedem Fall das Risiko laufen, auch in Kampfhandlungen verwickelt zu werden. Es geht ihm *drittens* darum, die damit verbundenen Risiken und die Aufgaben, die ihre Bewältigung stellen, in ihrer vollen Komplexität zu verstehen und *viertens*, die Verpflichtungen zu betonen, die sich daraus für Gesellschaft und politische Führung den Soldatinnen und Soldaten gegenüber ergeben. Und *fünftens* geht er von der Annahme aus dass es bei einem gedeihlichen Verhältnis zwischen der Demokratie und ihren Soldaten nicht um irgendeine Nebensache geht, sondern um eine zentrale Bestandsvoraussetzung der Demokratie überhaupt: Gerät es in die Schieflage, stellt sich die Frage nach dem Überleben des demokratischen Gemeinwesens. Dabei geht es nicht um die unwahrscheinliche Möglichkeit eines Militärputsches innerhalb einer Demokratie (obgleich es auch das schon gegeben hat), sondern um eine grundlegende Entfremdung, die die Loyalität der Soldaten untergräbt und populistische Parolen für sie attraktiv erscheinen lassen könnte. Auch den Anfängen einer solchen Entwicklung muss man energisch wehren.

Der Report stellt dazu zunächst das in Großbritannien entwickelte Modell des „Military Covenant“ vor, der zwischen demokratischer Gesellschaft, Regierung und Streitkräften geschrieben oder ungeschrieben gilt, und zeigt, welche institutionellen Vorkehrungen Demokratien treffen, um dessen Einhaltung zu gewährleisten. Er fragt anschließend nach den Veränderungen im Umfeld und in den Aufträgen, denen die Streitkräfte der Demokratien nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ausgesetzt sind.

Vor diesem Hintergrund diskutiert er den Kern der in ganz Europa zu beobachtenden Wehrreformen, ihrer Zielsetzungen sowie die Veränderungen, die sich daraus für die Ansprüche an den idealen demokratischen Soldaten ergeben. Anschließend richtet sich der Blick darauf, wie Demokratien mit dem moralischen Problem umgehen, das zugleich ein Problem der öffentlichen Darstellung für die Politik ist: Soldatinnen und Soldaten in eine Gefahr zu schicken, ohne dass eine unabweisbare Notwendigkeit besteht. Zu beobachten sind einerseits technische, andererseits rhetorisch-psychologische Lösungsversuche. Diese Antworten sind aufgrund der gewachsenen Anforderungen aus dem „zweiten Gesellschaftsvertrag“ an Politik und Gesellschaft jedoch ungenügend. Während die Zielsetzung unserer Studie ein Beitrag zur deutschen Debatte ist, greifen wir auch auf

Erfahrungen anderer Demokratien zurück, um unsere Befunde und Folgerungen durch einen breiteren Vergleich abzusichern<sup>2</sup>

## 2. Demokratie und ihre Streitkräfte: Der „zweite Gesellschaftsvertrag“

Die Idee eines „zweiten Gesellschaftsvertrags“ (im Folgenden auch „Covenant“) zwischen Gesellschaft, Regierung und Streitkräften hat sich in Großbritannien seit vielen Jahren entfaltet. Im Geiste reicht der Gesellschaftsvertrag zurück bis in die Zeiten Elisabeths I., die 1593 per Statut eine neue Steuer erließ, um mit den Einnahmen für die Behandlung verwundeter Soldaten aufkommen zu können. Die britische Armee hat im April 2000 den *Covenant* als das besondere Verhältnis von Gesellschaft und Militär – mit allen daraus erwachsenen gegenseitigen Verpflichtungen – mit Zustimmung des Verteidigungsministeriums publiziert und damit auf den Prozess der anhaltenden gegenseitigen Entfremdung reagiert.

Im Zuge der britischen Einsätze in Afghanistan und im Irak ist der *Covenant* zu einem wichtigen diskursiven Instrument geworden: Medien, Opposition, frühere Spitzen-Militärs und Wohlfahrtsorganisationen berufen sich auf die im *Covenant* vereinbarte Fürsorgepflicht, wenn sie die Überbeanspruchung der Soldaten, die ungenügende Ausrüstung oder die mangelhafte (medizinische) Betreuung nach Einsätzen kritisieren (z.B. Forster 2006; Harding/Borland 2007; Military Covenant Commission 2008; Tipping 2008). Die neue Regierungskoalition von Konservativen und Liberalen hat angekündigt, den *Covenant* zu erneuern und zu formalisieren, um so die Verpflichtungen der Gesellschaft und ihrer Regierung gegenüber dem eigenen Militär besser zu erfüllen (MoD 2010: 29).

Der *Covenant* weist auf die „unzerbrechliche Bindung“ hin, die sich aus gemeinsamer Identität, Loyalität und Verantwortung speist und der Armee durch die Jahrhunderte Halt gegeben hat. Das ist eine sehr zutreffende Beschreibung der Beziehung zwischen Gesellschaft, Politik und Militär. Soldatinnen und Soldaten nehmen eine Sonderstellung

2 Der Report bedient sich dabei der Ergebnisse von drei großen Forschungsprojekten, die die HSFK in ihrem Forschungsprogramm „Antinomien des Demokratischen Friedens“ durchgeführt hat. „Kriege von Demokratien nach 1990“ (gefördert von der DFG) untersuchte die Entscheidungen für oder gegen die Teilnahme an militärischen Operationen in sieben westlichen Demokratien. „Demokratien und die Revolution in militärischen Angelegenheiten“ befasste sich mit der Integration neuer Technologien in die Streitkräfte von sechs Demokratien und einer Nichtdemokratie. „Das Bild des demokratischen Soldaten“ (gefördert von der VolkswagenStiftung), nahm den Wandel des Soldatenbilds in zehn Demokratien, darunter sechs junge demokratische Gemeinwesen in Osteuropa, unter die Lupe. Wir greifen überdies auch auf die Ergebnisse des von der DSF geförderten Projekts „Parlamentarische Kontrolle von Militäreinsätzen“, eine statistische Studie mit großer Fallzahl, zurück. Diese auf Grundlagenforschung ausgerichteten Projekte haben jeweils versucht, das Geschehen im eigenen Land anhand eines empirischen Vergleichs mit anderen Staaten zu verstehen. Mit dem vorliegenden Report wird der Versuch unternommen, deren Ergebnisse für die aktuelle Debatte in der Bundesrepublik fruchtbar zu machen.

ein, denn sie verzichten mit ihrer Berufswahl auf einige Grundrechte und müssen bereit sein, ihr Leben für das Gemeinwohl aufs Spiel zu setzen, wenn die gewählte politische Führung das für richtig hält. Zugleich müssen sie von jeder Ausnutzung des eigenen Gewaltpotentials zu politischen Zwecken absehen und die Belange von Staat und Gesellschaft vor die eigenen stellen. Der „zweite Gesellschaftsvertrag“ verlangt daher im Gegenzug von der Gesellschaft die angemessene Anerkennung und Wertschätzung des militärischen Berufsstandes in einer Demokratie sowie von der politischen Führung ein hohes Maß an Fürsorge für die Soldatinnen und Soldaten, insbesondere den vollständigen Verzicht auf den unüberlegten oder willkürlichen Einsatz der Streitkräfte aus Gründen politischer Opportunität. Interessanterweise werden in diesem Konzept die drei Akteure der „Triade“ – Regierung, Militär und Volk – zusammengeführt, deren harmonisches Zusammenwirken nach den Überlegungen von Carl von Clausewitz (Clausewitz 1969, Drittes Buch, Viertes Kapitel) die Verteidigungsstärke eines Landes ausmacht, während Disharmonie und Konflikt zwischen ihnen die Niederlage herbeiführt. Für die Beziehungen zwischen der Demokratie und ihrem Militär ist die Verpflichtung zu diesem (meist ungeschriebenen) Vertrag eine entscheidende Vorbedingung dafür, dass die Bürgerinnen und Bürger militärische Einsätze unterstützen oder zumindest dulden.

Soldatinnen und Soldaten sind für Demokratien nicht einfach disponible Masse der Staatsraison. Sie sind, wie es die Reformer der deutschen Streitkräfte in den fünfziger Jahren deutlich formuliert haben, wie es aber implizit auch die Lage in den meisten anderen Demokratien kennzeichnet, „Bürger“ (und jetzt auch „Bürgerinnen“) in Uniform; das ist im Vergleich zu früheren Jahrhunderten ein beträchtlicher zivilisatorischer Fortschritt. Sie haben in dieser Rolle Anspruch darauf, dass alle Bedenken sorgfältig abgewogen werden bei der Entscheidung, sie in Gefahr für Leib und Leben und in die psychisch und moralisch schwierige Lage zu bringen, in Sekundenschnelle die Wahl zwischen Töten und Getötet werden zu treffen. Bürgerinnen und Bürger in Demokratien sind keine ausgemachten Pazifisten; sie stimmen zu, dass unter bestimmten Umständen der Einsatz der Streitkräfte richtig oder sogar unvermeidlich ist. Sie stellen aber an diese Umstände hohe Ansprüche überzeugender Rechtfertigung.

So reagieren die Bevölkerungen westlicher Staaten deutlich sensibler auf eigene Verluste, wenn es sich weder um Verteidigungskriege – also einen „notwendigen Krieg“ – handelt noch aus ihrer Sicht ein klarer Bezug zum nationalen Interesse gegeben ist. Vereinfacht gesagt werden eigene Verluste umso wichtiger, je mehr es sich bei einem militärischen Einsatz um einen „Krieg nach Wahl“ handelt und je stärker das Gefühl der Öffentlichkeit ist, dass eine Nichtbeteiligung insgesamt sinnvoller gewesen wäre. Neben dem Typus des Einsatzes spielt zusätzlich die Frage eine Rolle, inwieweit man sich dem von den politischen Entscheidungsträgern ursprünglich genannten Missionsziel im Zeitablauf nähert. Eigenen Verlusten kommt nämlich dann eine besonders große Bedeutung zu, wenn das ursprünglich verkündete Missionsziel nicht im angekündigten Zeitraum erfüllt wird oder zumindest keine sichtbaren Fortschritte erkennbar sind (Larson 1996; Gelpi et al. 2006). Eigene Gefallene werden also umso stärker bewertet, je mehr sich das Gefühl einstellt, sie seien „umsonst“ umgekommen. Westliche Öffentlichkeiten schauen immer kritischer darauf, *wofür* die eigenen Soldaten ihr Leben riskieren (Schörnig 2009).

Entsprechend ist die Bereitschaft, eigene Opfer hinzunehmen, besonders gering, wenn es sich um abstrakte Weltordnungskriege handelt oder um humanitäre Interventionen. Dabei ist es sogar denkbar, dass zunächst die Bereitschaft zu eigenen Verlusten, z.B. um einen Genozid zu stoppen, in der Bevölkerung durchaus vorhanden ist. Gelingt es aber dann nicht, verfeindete Parteien zu trennen und weitere Massaker dauerhaft zu unterbinden, können schon wenige zusätzliche Tote auf der eigenen Seite die Zustimmung wegbrechen lassen. Für die politischen Entscheidungsträger bedeuten eigene Verluste deshalb immer die Gefahr, dass die öffentliche Meinung bezüglich eines militärischen Einsatzes kippt und die Regierung unter politischen Druck gerät. Der Faktor wird durch den Umstand verstärkt, dass der Grad der politischen Einigkeit bezüglich einer Entsendung von der Bevölkerung als Indikator für die politische Relevanz der Mission gedeutet wird. Einsätze, die sich eines überparteilichen Konsenses erfreuen, müssen, so die zugrunde liegende Logik, im nationalen Interesse liegen und werden entsprechend beurteilt. Allerdings zeigt sich, dass gerade zusätzliche Opfer zu einem Zerschlagen des überparteilichen Konsenses führen können, besonders wenn das Kriterium eines immer unklarereren Einsatzziels hinzukommt. In einer solchen Situation ist es für die Regierung ausgesprochen schwer, weitere eigene Verluste zu rechtfertigen. Es besteht die Gefahr, dass die Regierung in eine „Opferfalle“ (Schörnig 2009) gerät: Um weitere eigene Verluste zu vermeiden, werden die Soldatinnen und Soldaten in ihren Einsätzen immer mehr eingeschränkt, bis sie schließlich ihr Lager kaum noch verlassen dürfen. Dies führt aber gleichzeitig dazu, dass das Missionsziel, das ja mit Hilfe der Streitkräfte umgesetzt werden soll, immer mehr aus dem Blick gerät und nicht mehr verwirklicht werden kann, was die Toleranz gegenüber eigenen Verlusten erneut senkt usw.

Bislang wurde nur über Verluste auf der eigenen Seite gesprochen. Angesichts weltweit agierender Massenmedien muss aber gerade der Westen bei der Kriegsführung militärische Erfordernisse mit den eigenen moralischen Ansprüchen vereinbaren (Shaw 2005). Dies drückt sich in einer ansteigenden öffentlichen Sorge um zivile Opfer – oftmals verharmlosend als Kollateralschäden bezeichnet – aus. Neuere Studien zeigen, dass westliche Staaten insgesamt stärker Wert auf den Schutz der Zivilbevölkerung legen, als dies für Nichtdemokratien gilt (Watts 2008). Trotzdem deuten aktuelle Studien darauf hin, dass für die Befürworter von Militäreinsätzen, vermutlich aber für westliche Gesellschaften als Ganzes, immer noch eine deutliche Normenhierarchie besteht, die den Schutz der eigenen Soldaten über den von Zivilisten stellt (Geis et al. 2010; Shaw 2005). Das bekannteste Beispiel in diesem Zusammenhang ist, dass NATO-Piloten während des Kosovo-Krieges angewiesen waren, eine bestimmte Mindesthöhe nicht zu unterfliegen, um sich nicht der Gefahr serbischer Luftabwehr auszusetzen. Dabei wurden eine sinkende Genauigkeit der Angriffe und damit eine höhere Wahrscheinlichkeit ziviler Opfer billigend in Kauf genommen. Amerikanische Militärs sprechen vor diesem Hintergrund inzwischen sogar davon, dass der Schutz der eigenen Soldaten ein eigenständiges und dem eigentlichen Missionsziel gleichgestelltes Ziel darstelle. Überspitzt formuliert: Nur wenn der Schutz der eigenen Truppen gewährleistet werden kann, können andere Ziele wie z.B. die Verhinderung eines Genozids angegangen werden. In dieser Haltung der Öffentlichkeit drückt sich – sozusagen instinktiv – das Bestreben aus, durch die Minderung der Risiken der Soldaten, gegebenenfalls durch die Ablehnung nicht überzeugender Einsätze ihren

Teil des „zweiten Gesellschaftsvertrages“ zu erfüllen. Damit kehrt die Diskussion zum Verhältnis Demokratie/Streitkräfte zurück.

### 3. Demokratische Kontrolle des Militärs und von Einsatzentscheidungen

Für ein gesundes Verhältnis der Demokratie zu ihren Soldaten und Soldatinnen müssen zwei Kriterien erfüllt sein: Die Institution der Streitkräfte mit ihrem Vermögen auch innergesellschaftlicher Gewaltanwendung muss – erstens – gebändigt und reibungslos und verlässlich in die Demokratie integriert werden: Sie soll kein „Staat im Staate“ sein. Gerade weil dieses Verhältnis prekär ist, muss zugleich – zweitens – Vorsorge getroffen werden, dass der eventuelle Einsatz des Militärs kontrolliert, klug und verantwortungsvoll geschieht, weil andererseits die für die Demokratie hoch riskante Gefahr einer Entfremdung von Staat bzw. Gesellschaft und Streitkräften droht.

Die Demokratien – auch die deutsche – haben es nicht dabei belassen, den Inhalt des „zweiten Gesellschaftsvertrages“ einer ungeschriebenen Verständigung anzuvertrauen. Sie haben vielmehr zwei Typen institutioneller Vorkehrungen getroffen – teils in verfassungsrechtlicher Form, teils in Form einfacher Gesetze –, die dafür sorgen sollen, dass sich die beteiligten Seiten an die wechselseitige Verpflichtung halten. Zum einen sind das Bestimmungen, die die zivile Kontrolle über die Streitkräfte regeln. Zum anderen handelt es sich um Verfahrensbestimmungen, wie über den Einsatz der Streitkräfte, vor allem jenen jenseits der reinen Verteidigung, entschieden werden soll.

#### 3.1 Demokratische Kontrolle des Militärs

Das besondere Merkmal der inneren Beziehung einer Demokratie zu ihrem Militär verlangt in struktureller Hinsicht die zivile Kontrolle des militärischen Machtapparats: Sicherheits- und militärpolitische Entscheidungen finden unter dem Primat der demokratisch legitimierten politischen Führung statt. Dies ist das Grundprinzip demokratischen Regierens (Schmidt 2000: 450f.) und in der Verfassung und der politischen Praxis etablierter Demokratien verankert – in Deutschland im Grundgesetz und im Soldatengesetz. Gleichfalls gilt es als unentbehrliches Prinzip für Staaten, die einen Demokratisierungsprozess durchlaufen. Entsprechende institutionelle Reformen gab es während der Demokratisierungswelle, die mit dem Zusammenbruch der sozialistischen Welt 1989/90 begann. Darüber hinaus erfordert die demokratische Integration und Kontrolle der Streitkräfte mehr als bloße institutionelle Strukturen. Die qualitative Besonderheit demokratischer Staaten ist das Prinzip, dass der *volonté générale* und damit auch die dem Militär von der Gesellschaft anvertraute politische Aufgabe in einem Prozess deliberativer Verhandlungen entwickelt werden sollte. Wie solche Prozesse ablaufen und zu welchem Ergebnis sie führen, hängt eng mit der Geschichte eines Landes, der politischen Kultur, der institutionellen Ordnung und zusätzlichen Faktoren in Bezug auf die konkrete demo-

kratische Entwicklung zusammen. Das zeigt sich an unterschiedlichen, aber eben auch wechselnden Überzeugungen, ob die allgemeine Wehrpflicht, die Miliz oder professionelle Streitkräfte die für die demokratische Herrschaftsform angemessene Wehrverfassung bilden.

Denn ein Blick auf die Breite demokratischer Militärreformen zeigt, dass weder eine Armee von Wehrpflichtigen noch eine Armee von Freiwilligen *per se* die demokratische(re) Option ist. Es hängt von der jeweiligen Beziehung von Gesellschaft und Streitkräften und der alltäglichen Praxis beider ab, ob einem Staat die Integration gelingt oder die Streitkräfte ein die Demokratie gefährdender Fremdkörper sind oder werden. Die Problematik des „zweiten Gesellschaftsvertrages“ findet insofern keine einfache Lösung in einer bestimmten Wehrstruktur.

Die Existenz verschiedener Formen zivil-militärischer Beziehungen in heutigen Demokratien legt die Schlussfolgerung nahe, dass allgemeingültige Empfehlungen für die der Demokratie angemessene Wehrform kaum gegeben werden können. Die Anpassungsprobleme und Dilemmata, mit denen sich junge Demokratien konfrontiert sehen, nötigen dazu, auch den Kontext der Veränderungen zu betrachten (Schiff 2009). Eine rein institutionelle Analyse lässt die historischen und kulturellen Voraussetzungen erfolgreicher zivil-militärischer Beziehungen unberücksichtigt. Außerdem bleibt ein funktionierendes institutionelles Gefüge auf deliberative demokratische Prozesse angewiesen – neben institutionalisierten Kontrollmechanismen bedarf es dazu einer kritischen Öffentlichkeit, der Medien und Nichtregierungsorganisationen. Dies bedeutet nicht, dass das *Fehlen* einer breiten Debatte automatisch eine Entfremdung des Militärs von den Grundfesten einer demokratischen Gesellschaft nach sich zieht. Um aber sowohl das Gewaltpotential der Streitkräfte einzudämmen als auch militärische Abenteuer seitens der politischen Führung zu verhindern, bedarf es einer Form demokratischer Kontrolle, die über die rein operative Ebene institutioneller Mechanismen hinausgeht und die auch Prozesse innergesellschaftlicher Vertrauensbildung und Partnerschaft umfasst.

Die Notwendigkeit eines umfassenden Konzepts der demokratischen Kontrolle von Streitkräften, das auch auf deren Akzeptanz innerhalb demokratischer Gesellschaften zielt, wird in den postsozialistischen Staaten besonders offensichtlich, bleibt aber keinesfalls auf die jüngeren Demokratien beschränkt; auch Deutschland muss sich damit auseinandersetzen. Gerade das für postsozialistische Demokratien typische allgemeine Desinteresse der Zivilgesellschaft an militärischen Angelegenheiten besteht nach unseren Erkenntnissen auch in älteren Demokratien.

Eine ironische Schlussfolgerung ergibt sich hinsichtlich des grundsätzlichen Bedarfs an demokratischer Kontrolle des Militärs: Statt wie eine Bestie in ihrem institutionellen Käfig in Schach gehalten werden zu müssen, ist es das Militär selbst, dass das größte Interesse daran haben muss, unter einer wirklich demokratischen Kontrolle zu stehen. Denn dies ist höchstwahrscheinlich die einzige Möglichkeit, unbesonnene, schlechtberatene, höchst riskante, übermäßig kostspielige und unnötige Operationen zu vermeiden. Was wir seit 1990 in einigen westlichen Demokratien beobachten konnten, steht jedenfalls nicht im Einklang mit idealer demokratischer Kontrolle: verkürzte Entscheidungsprozesse, mangelnde Transparenz, behauptete, aber unbewiesene Aussagen über „vollständig

ausgeschöpfte Mittel“, „Bündnisverpflichtungen“, Irreführung, starrköpfige politische Eliten, die Soldaten entweder entgegen dem von Meinungsumfragen erfassten Willen oder im Schatten des Desinteresses ihrer Wählerschaft entsenden – all das kann sicherlich nicht als idealtypische demokratische Entscheidungsfindung gelten. So sehr wir uns also demokratische Soldatinnen und Soldaten wünschen, so sehr wünschen diese sich wohl, dass wir demokratisch handeln. Es könnte zum Nachteil aller sein, kämen Öffentlichkeit und politische Elite diesem Wunsch nicht nach.

### 3.2 Demokratische Kontrolle von Einsatzentscheidungen

Die eigenen Soldatinnen und Soldaten in einen Einsatz zu schicken – sei es für die Verteidigung oder mit einem anderen Auftrag – zählt zu den schwerwiegendsten Entscheidungen, die eine demokratische Regierung zu treffen hat. Aus gutem Grund hat daher die Mehrheit der demokratischen Staaten verfassungsrechtliche Regelungen getroffen, um die Handlungsfreiheit einzuhegen, die die Exekutive in dieser Hinsicht genießt. Dabei fällt auf, dass die Schranken in älteren Demokratien mit einem imperialen Hintergrund sehr niedrig sind. Der französische Präsident und der britische Premierminister etwa können nahezu frei über den Einsatz ihrer Streitkräfte disponieren, dem Parlament bleibt nur die indirekte Kontrolle über den Haushalt. In den Vereinigten Staaten genießt der Präsident immerhin das Privileg, die Truppen für einen begrenzten Zeitraum (60 Tage) einsetzen zu dürfen, bevor der Kongress sein Veto einlegen kann. Angesichts der amerikanischen Fähigkeit zu schnellen operativen Siegen gegen die konventionellen Verbände der meisten Gegner ist diese Handlungsfreiheit sehr weitgehend. Am anderen Ende des Spektrums stehen Länder wie die Bundesrepublik, deren Entsendegesetz nur den Bundestag ermächtigt, über den militärischen Einsatz außerhalb der eigenen Grenzen zu beschließen und das auch für die Erklärung des Verteidigungsfalls eine parlamentarische Hürde setzt. Die meisten jüngeren Demokratien der zweiten und dritten Welle in Europa liegen näher am bundesrepublikanischen als am britisch-französischen Pol (Wagner 2010; Peters/Wagner 2010).

Die verfassungsrechtliche Schranke ist die gewichtigste, die einer exekutiven Willkür beim Einsatz der Streitkräfte im Wege steht. Freilich bildet sich zusehends eine ungeschriebene Konvention heraus, derzufolge es auch nicht verfassungsrechtlich an die parlamentarische Zustimmung gebundene Regierungen ratsam finden, um die Zustimmung ihrer Legislative nachzusuchen. Denn *demokratische* Regierungen stehen unter einem hohen Rechtfertigungszwang, wenn sie ihre Soldaten und Soldatinnen ins Gefecht schicken (Geis et al. 2010). Präsident Bush und Premierminister Blair haben ohne verfassungsrechtliche Not vor ihrem Krieg gegen den Irak 2003 Voten ihrer Parlamente eingeholt, die bekanntlich positiv ausfielen. Darüber hinaus müssen demokratische Regierungen umfassende öffentliche Rechtfertigungsnarrative entwickeln. Mit Appellen an die nationale Ehre, den Ruhm, die imperiale Eroberungslust ist es nicht mehr getan. Diese Zeiten sind vorbei; wie ein konservativer amerikanischer Strategieexperte feststellte, leben wir im postheroischen Zeitalter (Luttwak 1996). Die Bürgerinnen und Bürger von Demokratien sind nicht begeistert von der Idee, selbst für den Ruhm des Vaterlandes ihr



Leben zu lassen und sie wünschen das auch ihren Mitbürgern und Mitbürgerinnen in Uniform nicht. Kriegsentscheidungen treffen auf eine ausgesprochen kritische öffentliche Prüfung, in manchen Demokratien freilich mehr als in anderen. Deshalb ist die Bilanz der Kriegsbeteiligung von Demokratien höchst unterschiedlich. Sie rangiert von „sehr oft“ bis „nie“ (Müller 2004: 495f; Human Security Centre 2005: 26). Maßgeblich für diese Varianz sind u.a. die Traditionen eines Landes, die sich in einer besonderen sicherheitspolitischen Kultur niedergeschlagen haben (Geis et al. 2010).

Die zunehmende Internationalisierung militärischer Operationen tendiert dazu, diese Unterschiede zu nivellieren: Es werden Handlungszwänge geschaffen – oder auch bloß behauptet – die es der Exekutive erleichtern können, unter Verweis auf internationale Verpflichtungen oder gar „Bündnisfähigkeit“, es mit der Abwägung des Für und Wider nicht gar zu genau zu nehmen. Wird die Einsatzverpflichtung der Streitkräfte über die Verteidigung der Landes- und Bündnisgrenzen hinaus auf universale Gemeinwohlzwecke hinaus erweitert – wie es die Idee der „Responsibility to Protect“, die letztendlich von den Vereinten Nationen akzeptiert wurde (Brock 2007), nahe legt –, zieht dies auch fundamentale Veränderungen in der Konzeptualisierung des Soldaten nach sich. Neben dem bereits zu beobachtenden Trend hin zu einer zunehmenden Verschmelzung ziviler und militärischer Rollensets im Aufgabenspektrum der Truppen rechtfertigen die Befürworter auswärtiger Militäreinsätze vermeintlich „unmilitärische“ Operationen mit Appellen an die Wertegemeinschaft einer zivilisierten Weltgesellschaft. Sie versuchen, die Legitimität zahlreicher unkonventioneller militärischer Operationen seit dem Ende des Kalten Krieges – vom Peacekeeping bis hin zur sogenannten „humanitären Intervention“ – auf der Basis solcher Argumente herzustellen, die in demokratischen Ordnungen prinzipiell respektiert werden, wie z.B. Verhinderung von Völkermord, Verteidigung der Menschenrechte gegen blutige Tyrannen oder Hilfe für Menschen in Not. Dennoch wird es Auswirkungen auf die Aufgabenprofile von Soldatinnen und Soldaten und daher auch auf das Verhältnis zwischen Gesellschaft und Militär haben, wenn Streitkräfte mehr und mehr solche Aufgaben auf der Basis internationaler Mandate übernehmen. Die Veränderung ist nicht notwendigerweise von Nachteil, sie erfordert aber, dass demokratische Gesellschaften wachsam sind und klare Kriterien für Missionstypen entwickeln (Schoch u.a. 2007), die sie unterstützen, sowie auch für solche, bei denen dies nicht der Fall ist.

Denn es fällt auf, dass die Regelungen, welche die Streitkräfte in die Demokratie einbinden und deren Normen unterwerfen, deutlich wasserdichter sind als jene, die die Politik auf einen verantwortungsvollen Umgang mit den Streitkräften bei Einsatzentscheidungen verpflichten. Vermutlich kann das auch nicht anders sein. Die Einbindung der Streitkräfte ins Verfassungsgefüge steht auf Dauer und ist von keinen besonderen Umständen abhängig. Einsatzbeschlüsse hingegen sind immer situationsbezogen und enthalten so zwangsläufig einen Ermessensspielraum, der nicht a priori für alle Zeiten und Umstände zu regeln ist. Die Erfüllung der Sorgfaltspflicht gegenüber den Streitkräften hängt dann an der Qualität der Entscheidungsvorbereitung.

## **4. Die neuen Herausforderungen und die Veränderung des demokratischen Soldatenleitbilds**

### **4.1. Die Transformation des internationalen Systems und die neuen Aufträge der Streitkräfte**

Die bipolare Struktur des Kalten Krieges entsprach der binären, polarisierten Denkart, die traditionell im Militär verankert war. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts entfiel die komfortable Einfachheit der Bipolarität: Feind, Mission, Ziele, Strategien und Doktrinen, die ein halbes Jahrhundert lang weitgehend unhinterfragt gegolten hatten, wurden obsolet. Auch für die westliche Allianz wurde die Welt weitaus komplizierter, was sich in zunehmenden Divergenzen der Allianzmitglieder bei recht grundsätzlichen Fragen niederschlug: Sollte die NATO weiterhin vorwiegend der territorialen Verteidigung der Bündnismitglieder dienen oder globale Ordnungsaufgaben an sich ziehen? Sollte Russland als potentielle Bedrohung oder als Partner in spe gelten? Behielt die erweiterte nukleare Abschreckung ihre Gültigkeit, konnte ihre soziale Bindewirkung im Bündnis etwa durch Raketenabwehr oder konventionelle Abschreckung ersetzt werden oder war sie schlicht obsolet (Dembinski/Müller 2010)? Mehr und mehr glichen Allianzkonzepte eher Kompromissformeln als klaren Richtlinien.

Kaum jemand wird bestreiten, dass zunehmende Interdependenzen in Folge von Globalisierung und Transnationalisierung eine Ausweitung der sicherheitspolitischen Perspektive erfordern. Die Phänomene umfassen grenzüberschreitende Aktivitäten terroristischer Netzwerke sowie indirekte Auswirkungen des Zusammenbruchs von Staaten und kriegsrisch Konflikte in anderen Teilen der Welt auf unseren Lebensstil sowie unsere Konsum- und Produktionsmuster. Dennoch gibt es gute Gründe zu bezweifeln, dass die Ausweitung des Anwendungsbereichs von Militäreinsätzen in den meisten Fällen eine geeignete Antwort auf solche Globalisierungsprozesse ist. Sicherlich sind die neuen Bedrohungen nicht zwischenstaatlicher Natur, und die Verteidigung der westlichen Werte kann als indirekte Verteidigung jener Staaten gesehen werden, deren Legitimität und weiteres Funktionieren von diesen abhängen. Doch all jene Demokratien, die das Sicherheitskonzept in ihren verteidigungspolitischen Richtlinien nach dem Ende des Kalten Krieges ausgeweitet haben, stehen heute vor dem Problem, Kriterien für den legitimen Einsatz ihrer Truppen zu bestimmen. Die Diffusion der Bedrohung in ein tendenziell grenzenloses Verständnis von „erweiterter Sicherheit“ macht es den Soldaten/innen sehr schwer zu verstehen, was ihr Berufsbild unter den gegebenen Umständen eigentlich ist.

Die neuen Aufträge umfassen neben der Landesverteidigung Kriegshandlungen aus politischen Zielsetzungen mit einer starken humanitären Note. Im Rahmen „erweiterter Sicherheit“ geht es auch um freimütig interpretierte „Sicherheitsmissionen“, die sich dem gesunden Menschenverstand nicht zwangsläufig als solche erschließen. Soldaten werden über große Distanzen in Einsatzgebiete geschickt, um Frieden für Leute herzustellen und zu erhalten, von denen manche oder auch viele gelegentlich weit weniger friedensdurstig sind als die politischen Entscheidungsträger anzunehmen scheinen. Korrekturen derartiger Einschätzungsirrtümer geschehen selten, spät oder nie. Der „Fortschrittsbericht“, den

die Bundesregierung zum Afghanistaneinsatz im Dezember 2010 vorgelegt hat (Bundesregierung 2010), ist immerhin ein eindrucksvoller Schritt in diese Richtung.

Die meisten dieser „out of area“-Aufträge beinhalten hochriskante Operationen für die Soldaten, selbst diejenigen Einsätze, die mit „Friedenserhaltung“ etikettiert werden, da sie in die Grauzone zwischen Frieden und Krieg fallen. Oft ist unklar, wer der Feind ist, und die Unterscheidung zwischen Zivilisten und Kombattanten ist häufig fließend.

Aus dieser Grauzonenproblematik ergibt sich ein zusätzlicher Stress, der über die normale Belastung von konventionellen Kriegen weit hinausreicht. Am extremen Ende des militärischen Auftragsspektrums steht der Kampf gegen den Terror; dies bedeutet die Konfrontation mit einem gnadenlosen Feind, der keine rechtlichen oder moralischen Schranken kennt; die Einsätze gleichen zunehmend denen gegen einen hochgerüsteten staatlichen Gegner: Immer häufiger kommt es zu regelrechten Gefechtssituationen gegen größere Einheiten. In der Mitte des Auftragsspektrums müssen die Soldatinnen und Soldaten bereit sein, mit Friedensstörern fertig zu werden, während sie zugleich die Bevölkerung gegen Schaden schützen. Am „weichen“ Ende des Spektrums werden ihnen zivile Aufgaben abgefordert, etwa die Grundbedürfnisse der zivilen Bevölkerung zu decken. Die meisten Einsätze fragen das gesamte Spektrum ab. Die spezifische Aufgabe kann situationsbedingt in Sekundenschnelle vom einen zum anderen Pol wechseln. Klare Grenzen kann man nicht ziehen. Infolgedessen sind die Soldaten genötigt, jederzeit auf das gesamte Einsatzspektrum eingestellt zu sein. Das verlangt ihnen höchste kognitive, intellektuelle und psychische Leistungen ab: Vollständige Flexibilität, präzise, korrekte Lagebeurteilung unter hohem Zeitdruck (ist der Autofahrer, der sich nähert, ein ziviler Schutzbefohlener oder ein terroristischer Mörder?); Verhaltenssicherheit, um der zivilen Bevölkerung Vertrauen einzuflößen und den Gegner abzuschrecken; hohe Risikobereitschaft: Erst schießen, dann fragen ist unzulässig, obwohl der Druck der Lage gelegentlich zu diesem Ergebnis führt.

Die vage Definition von Sicherheit in den Verteidigungsdoktrinen konfrontiert die Mitglieder der Streitkräfte mit unklaren Einsatzrisiken. Ein großer Frontenkrieg ist aus dem Bereich des Wahrscheinlichen verschwunden. Die neuen Einsatzformen sind hingegen von immenser Komplexität gekennzeichnet, die völlig neue Anforderungen an die Soldatinnen und Soldaten wie auch insgesamt an die Institution der Streitkräfte stellt. Folgerichtig haben nahezu alle Demokratien eine Restrukturierung des Militärs eingeleitet, die sich auf die drei Schlagworte Verkleinerung, Professionalisierung und Technisierung zuspitzen lässt. Gegen erheblichen Widerstand in den beiden deutschen Volksparteien haben diese Veränderungen im Jahr 2010 auch die Bundeswehr erreicht: Die Streitkräfte sollen sich nun endgültig nach den neuen Herausforderungen ausrichten.

#### **4.2. Die Transformation der Streitkräfte**

Entwicklungen in der Informations- und Waffen-Technologie (s.u.) verlangen ein hohes Maß an fachlicher Kompetenz, die Wehrpflichtige im Zuge der militärischen Grundausbildung nicht erreichen können (Janowitz 1971: xi; Moskos 2000: 15; Coté 2004). Zu-

gleich legen die verschiedenen sicherheitspolitischen Anforderungen, die sich aus der Internationalisierung der Einsatzkräfte ergeben, den Ruf nach professionellen Streitkräften mit der entsprechenden Ausbildung nahe. Abgesehen von Argumenten bezüglich Spezialisierung und hoher Ausbildungsqualität, ist die Abkehr von rein territorialen Verteidigungsanforderungen die treibende Kraft hinter der Umstrukturierung hin zu professionellen Streitkräften.

Militärische Operationen demokratischer Staaten sind heutzutage multinationale Unternehmungen, die hochqualifizierte Streitkräfte mit Erfahrung in inter-militärischer und zivil-militärischer Kooperation erfordern (Coté 2004; Haltiner/Klein 2004; Soeters/Manigart 2009). Dies verlangt besonderes Training in militärischen und nicht-militärischen Bereichen, Waffenspezialisierung und Manövererfahrung. All dies kann nur mit länger dienenden, freiwilligen Zeitsoldaten oder Berufssoldaten verwirklicht werden. Aufgrund der hohen Qualifikationen, die die heutigen Militärprofile erfordern, hat sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis zugunsten kleinerer, durch zivile Dienstleister unterstützte Berufsarmeen verschoben (Moskos 2000: 15f; Boëne/Callaghan/Dandeker 2004: 406). Faktoren, die einst als Hindernisse für eine Intervention demokratischer Gesellschaften galten – das rationale Ermessen der Bürger, das Interesse an der effizienten Ressourcennutzung und die Sensibilität gegenüber potentiellen eignen Opfern –, gewinnen mit der Einführung von Freiwilligenarmeen neue Relevanz: Wirtschaftlich macht es Sinn, anstelle von Wehrpflichtigen eine kleine(re) Anzahl gut ausgebildeter Berufssoldaten zu haben, von denen man die Teilnahme an Militäroperationen erwarten kann. Doch die Tatsache, dass die individuellen Ausbildungskosten hoch sind, könnte die Hemmung erhöhen, die Berufssoldaten auch einzusetzen. Zudem können Gesellschaften langfristig nur dann die erforderliche Anzahl an Freiwilligen mit dem nötigen Bildungshintergrund für Führungspositionen rekrutieren, wenn sie ihre Streitkräfte nicht auf verantwortungslose Art und Weise mit (übermäßig) riskanten Einsätzen betrauen.

Um nachvollziehen zu können, welche Anforderungen Demokratien im Zuge der Streitkräftetransformation an das Persönlichkeitsbild ihrer Soldatinnen und Soldaten stellen, analysierten wir im Projekt „Das Bild vom Demokratischen Soldaten“ Weißbücher sowie Leitlinien für die Ausbildung und führten Interviews mit Soldatinnen und Soldaten sowie Offizieren an Ausbildungsstätten der Streitkräfte. Aus den gewonnenen Daten geht hervor, dass das Bild vom Soldaten, das Demokratien im 21. Jahrhundert entwickeln, auf eine hoch anspruchsvolle Kombination diverser Tugenden hinausläuft. Als soldatische „Bürgertugenden“ können die Unterordnung unter die demokratische Kontrolle und der Verzicht auf politische Einmischung gesehen werden – dies reflektiert die Zielsetzung der institutionellen Absicherung ziviler Kontrolle über das Militär. Allgemeine menschliche Tugenden, die auch Zivilisten zugeschrieben werden könnten, sind Ehrlichkeit, Integrität, Sorgfalt und Einsatz. Soziale Tugenden, die das Leitbild prägen, umfassen Empathie, Zuwendung, Solidarität und Verantwortungsgefühl. Hier zeigt sich – im Gegensatz zu manchen überkommenen Klischees (Hentschel 2010: 44) –, dass das heutige Soldatenbild vom klassischen „Macho-Helden“ ein ganzes Stück abgerückt ist. Die allgemeinen professionellen Tugenden, wie etwa Flexibilität, Urteilskraft und „Professionalität“ würde auch ein ziviler Arbeitgeber zu schätzen wissen. Genuin soldatische Tugenden,

die nachgefragt werden, sind Aufopferungsbereitschaft, Disziplin, Gehorsam, Mut, Kampfgeist und Kameradschaft.

Diese Befunde zeigen deutlich: Der Trend zu verschiedenen Arten von extraterritorialen Interventionen und Kriseneinsätzen bedeutet, dass Soldatinnen und Soldaten aus demokratischen Staaten jetzt Aufgaben erfüllen, die von solchen, die vormals von zivilen humanitären Hilfsorganisationen ausgeführt wurden bis hin zur Führung sogenannter präemptiver Kriege reichen. Von ihnen wird erwartet, in der Friedenssicherung ähnlich kompetent zu sein wie im Kampf. Das zunehmend komplexere Bild des Soldaten verändert die inner-demokratische Beziehung zwischen Zivilisten und dem Militär, beeinflusst die individuellen Anforderungsprofile und erschwert die Rekrutierung geeigneten Personals (vgl. Coker 2002; Seiffert 2005; Mannitz 2006, 2007).

Von Offizieren wird verlangt, durch persönliches Beispiel zu führen. Sie sollen Verständnis für die Untergebenen aufbringen und diese als Individuen ernst nehmen. Offiziere müssen komplexe Sachverhalte erklären können, damit die Soldatinnen und Soldaten die zu erfüllende Aufgabe als ihre eigene verstehen. Zugleich müssen Offiziere selbständig entscheidungsfähig und zur Durchführung von Auftragstaktik geeignet sein, eine Einsicht, die sich in den neuen Einsatzszenarien zusehends auch bei den Streitkräften durchsetzt, die – anders als die Bundeswehr – nicht von vornherein auf Auftragstaktik eingestimmt waren. Sie sollen über Managementfähigkeiten verfügen und ausgesprochen analysefähig sein. Im Offizierscorps sollen sich streng militärische Tugenden mit den professionellen Eigenschaften eines zivilen Managers und eines begabten Sozialarbeiters verbinden; auch das entspricht nicht mehr dem Macho-Helden der Vergangenheit. Dieses Ideal von Soldat(in) und Offizier(in) setzt ein hohes Maß an kognitiver Komplexität und Charakterstärke voraus. Auch diese Anforderungen entsprechen der immer vielschichtigeren Einsatzumwelt, der die Streitkräfte ausgesetzt sind. Die Ausbildung und die Auftragskonzepte haben sich an diese neuen Umweltbedingungen in atemberaubender Geschwindigkeit anpassen müssen. Damit stellt sich die kritische Frage, ob die Gesellschaft und die politische Führung die mentalen, psychologischen und sozialen Fähigkeiten der Männer und Frauen, die sie in schwierigste Aufgaben schicken, überfordern. Mit anderen Worten: Machen sie vor dem Hintergrund dessen, was Menschen zumutbar ist, nicht nahezu jeden militärischen Einsatz zu einer „mission impossible“?

Die Institution der Streitkräfte muss neben den Umwälzungen aufgrund der neuen internationalen Anforderungen bzw. deren Interpretation durch die Politik reagieren und zugleich einen signifikanten kulturellen Wandel verkraften. Änderungen der sozialen Lebenswelt, die während der letzten Generation vonstatten gingen, haben das relativ, aber eben nicht hermetisch abgeschlossene soziale Gefüge dieser Institution erreicht. Klassisches militärisches Denken orientierte sich an binären Kategorien wie Freund/Feind, Frieden/Krieg, das Politische/das Militärische, innen/außen, zivil/militärisch, übergeordnet/untergeordnet, männlich/weiblich. Natürlich ergeben solch binäre Denkstrukturen eine erfrischende Einfachheit. Das kann für Menschen, denen ihr Beruf das Risiko für Leib und Leben abfordert, psychologisch hilfreich sein. Die auffallendsten Änderungen zu solch binären Orientierungen sind heute die Multikulturalisierung der Streitkräfte, der Einzug von Frauen in Uniform und – mittlerweile auch in den USA – das Recht Homose-

xueller, sich offen zu ihrer sexuellen Orientierung zu bekennen. Gerade die beiden letzten Änderungen stellen eine Herausforderung für die überkommene Männlichkeitsorientierung des Soldaten dar, zu der auch ein gewisser Grad an Machismo zählte. Sie werfen weitgehende Fragen für die psychologische Stabilität auf. Hinzu kommt, dass sexuelle Toleranz und „gender mainstreaming“ auch in den demokratischen Gesellschaften keine lange Tradition haben, sondern im Großen und Ganzen eine „Post-Achtundsechzig“-Entwicklung sind. Das Militär, zuvor die expliziteste männliche Domäne in der Gesellschaft (neben der katholischen Kirche) hat insofern besonders schweren Anpassungsdruck in sehr kurzer Zeit. Dieser Aspekt darf nicht außer Acht gelassen werden, wenn die Anforderungen an die Menschen, die in den Streitkräften dienen, realistisch abgeschätzt werden sollen.

#### **4.3. Folgen der Transformation für das Verhältnis Streitkräfte-Demokratie**

Die allenthalben in Demokratien beobachtbare Transformation der Streitkräfte ist eine Konsequenz des wachsenden Erfordernisses zur Professionalisierung, das aus dem hochtechnologischen und zugleich sozial anspruchsvollen Anforderungsprofil, komplexen Aufträgen und geringeren Mannschaftszahlen resultiert. Es stellt eine erhebliche Herausforderung für militärische Institutionen dar, die an den kontinuierlichen Zustrom von Rekruten gewohnt sind, welche über die notwendige Mischung von Begabungen und Fähigkeiten verfügen. Besonderes Augenmerk muss der „Selektionsschlagseite“ gelten: Es gilt zu vermeiden, dass sich schlechter ausgebildete, gewaltbereitere und rechtsextrem orientierte junge Menschen in den Streitkräften sammeln. Die Abschaffung der Wehrpflicht riskiert überdies, dass sich die Distanz zwischen demokratischer Gesellschaft und Streitkräften vergrößern könnte, ein Trend, der allerdings mit der sinkenden Rekrutierungsquote diensttauglicher Wehrpflichtiger schon eine Weile im Gange ist. Auch scheint die neue Wehrstruktur in Ländern, die den Übergang bereits vollzogen haben, generell nicht zu einem Verlust an öffentlicher Wertschätzung für die Streitkräfte geführt zu haben.

Die zunehmende Vermischung politischer und militärischer Aufgaben in den komplexen neueren Einsatzszenarien führt dazu, dass professionelle militärische Eliten sich daran beteiligen, politische Konzepte auszuarbeiten. Dass dieser Trend den Primat der zivilen Definitionsmacht in der alltäglichen Praxis vieler Demokratien zurückdrängt, kann durchaus problematisch werden. Die Expertendebatte über zivil-militärische Beziehungen in Demokratien betrachtet solche Kompetenzüberschneidungen nicht länger als eine prinzipiell unerwünschte Entwicklung, sondern eher als Ausdruck professioneller Differenzierung: Berufssoldaten treten als kompetente Berater in verteidigungspolitischen Fragen auf und positionieren sich häufig als Hüter demokratischer Werte und Ideale. Die Folgenabschätzung bleibt jedoch ambivalent. Peter Feaver hat zu Recht auf das Phänomen von „zivilen Falken und militärischen Tauben“ (Feaver 1995: 129f.), die einander in den USA gegenüberstehen, hingewiesen und benennt die unzureichenden Kompetenzen der politischen Entscheidungsträger als ein zentrales Problem heutiger zivil-militärischer Machtbeziehungen. Dies spricht für die Theorie, dass Regierende in Demokratien unter bestimmten Umständen größere Anreize und weniger Skrupel als die Mitglieder der

Streitkräfte haben, einen Krieg zu führen. Andererseits gibt es Belege dafür, dass Angehörige der Streitkräfte im Vergleich zur Zivilbevölkerung eine höhere Bereitschaft aufweisen, die verfügbaren Gewaltinstrumente tatsächlich einzusetzen (Sechser 2004). Todd Sechser's Studie kommt zu dem Ergebnis, dass es die institutionell entwickelten und *praktizierten* Mechanismen demokratischer Kontrolle sind, welche die Neigung demokratischer Staaten zu intervenieren verringern und militärische Führer dazu anhalten, zurückhaltendere Positionen anzunehmen. Solche Einschränkungen können verschwinden, wenn die Möglichkeit öffentlicher Beteiligung und die Aufmerksamkeit und/oder das Interesse der zivilen Öffentlichkeit an der Ausübung ihrer Kontrollfunktionen zugunsten einer sicherheitspolitischen Expertokratie schwindet (Sechser 2004: 770f).

Ähnliche Effekte können die Internationalisierung von Sicherheitspolitik und die daraus erwachsenen Konsequenzen für demokratische Souveränität und die Transparenz von Entscheidungen bezüglich militärischer Operationen mit sich bringen (vgl. Wagner 2010). Militärische Missionen unter multinationaler Führung werden höchstwahrscheinlich vor dem Hintergrund wachsender Kooperationsbemühungen von zunehmender Bedeutung sein, sei es im Rahmen der NATO oder der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP). Obwohl die demokratische Kontrolle der Gewaltinstrumente bei jedem beteiligten Land institutionell verankert ist, so ist die Ausübung der Kontrolle in demokratischen Allianzen gefährdet, in denen Entscheidungen über militärische Operationen ohne Beteiligung der nationalen Bevölkerungen verhandelt werden und anschließend an die nationalen Parlamente mit dem Totschlagargument der „Bündnisfähigkeit“ zurückgespielt werden. Das Parlament kann auf diese Weise in eine reine Abnickfunktion für Entscheidungen degradiert werden, welche die Exekutiven auf supranationaler Ebene ausgehandelt haben (Wolf 2000).

Fehlende Transparenz und Verantwortlichkeit von politischen Entscheidungen machen eine effektive demokratische Kontrolle ebenso schwierig wie undeutliche verteidigungspolitische Richtlinien: „How [do] we know when national survival is at stake in the absence of direct territorial attack?“ (Forster 2006: 8f). Die zunehmenden Bemühungen hin zu einer transnationalen Integration in den Feldern von Sicherheits- und Verteidigungspolitik fügen der Problematik eine zusätzliche Dimension hinzu: Wie kann und soll Legitimität, Verantwortung und Kontrolle organisiert werden, wenn Soldaten in Zukunft aus ihrer Perspektive weniger für ihren nationalen Souverän und zunehmend als Überbringer und Hüter der Ordnung einer transnationalen (europäischen oder Welt-) Gesellschaft handeln? Die zunehmende Internationalisierung erfordert, ein wachsames Auge darauf zu haben, dass der Fokus militärischer Operationen auf der Zivilisierung des Konflikts verbleibt. Es gilt sicherzustellen, dass die Streitkräfte nicht zu reinen außenpolitischen Instrumenten degradiert werden. Ohne Übereinstimmung von Gesellschaft und Militär über die demokratischen Prinzipien und gesellschaftlichen Ziele sowie Einigkeit darüber, dass beide die Verantwortung für deren Verteidigung teilen, ist diese Beziehung instabil. Die These, dass Demokratien besondere Verantwortung im Umgang mit ihren militärischen Ressourcen zeigen, wäre dann wenig mehr als ein frommer Wunsch.

## 5. Politische Antworten auf gesteigerte Einsatzrisiken

Demokratische Entscheidungsträger sind sich der steigenden Einsatzrisiken durchaus bewusst, die die neuen Einsatzformen für die Streitkräfte bedeuten. Die Öffentlichkeiten in Demokratien sind „opfersensitiv“, sie reagieren auf Verluste der eigenen Soldatinnen und Soldaten vor allem in „Kriegen freier Wahl“ mit dem Entzug der Zustimmung; auch kann man getrost unterstellen, dass die Politiker wachsende Gefallenenzahlen als ernstes moralisches Dilemma empfinden. Sie stehen also vor dem Problem, Öffentlichkeiten „auf Linie“ halten und zugleich mit dem persönlichen Gewissensdruck umgehen zu müssen. Es lässt sich beobachten, dass die Politik zwei Bewältigungsstrategien entwickelt hat, nämlich einerseits die technische Antwort auf die genannten Risiken, andererseits die psychologische und rhetorische Verdrängung.

### 5.1 Der Versuch der militärtechnischen Risikominderung

Das Militär ist in den letzten zwanzig Jahren mit einem rapiden Wandel der Militärtechnologie konfrontiert, die im Jargon „Revolution in den militärischen Angelegenheiten“ (RMA) heißt. Auf eine Kurzformel gebracht, läuft die RMA auf den Ersatz von Soldaten durch Technik heraus. Die Effizienz, Reichweite und Zielgenauigkeit der Waffen und die wachsende, IT-gestützte Ökonomie des Waffeneinsatzes erlaubt es, mit wesentlich weniger Kampftruppen und häufig in erheblicher Distanz zum Gefechtsfeld militärisch wirksam zu operieren (Müller/Schörnig 2001).

Die RMA stellt eine zentrale Antwort auf die Befriedung des Verhältnisses zwischen Gesellschaft, Politik und Streitkräften im Einsatz dar. Sie kann als Kernelement einer militärpolitischen Strategie begriffen werden, die möglichst viele Risiken für die eigenen Soldaten abwälzen oder vermeiden soll, um so dem Unbehagen der Gesellschaft über eigene Verluste zu begegnen und den „zweiten Gesellschaftsvertrag“ auch im Zeitalter der „Kriege freier Wahl“ zu untermauern. Die Risikoabwälzung bzw. der „Risikotransferkrieg“ – so die Diktion bei Shaw (2005) – kann verschiedene Formen annehmen. Grundsätzlich ist es denkbar, gefährliche Kampfhandlungen von einer dritten Partei durchführen zu lassen. Bei dieser dritten Partei kann es sich z.B. um lokale Gruppen handeln, die zu den Machthabern ebenfalls in Opposition stehen. Hier kann z.B. an die Nordallianz in Afghanistan gedacht werden, die durch amerikanische Spezialeinheiten Luftunterstützung erhielt, das Risiko der Bodenoperationen aber allein zu tragen hatte. Eine weitere Möglichkeit, Risiken von den regulären Streitkräften abzuwälzen, ist der Rückgriff auf so genannte private Sicherheitsanbieter, also private Firmen, die regulären Armeen Personal mit militärischem Hintergrund als Leiharbeiter zur Verfügung stellen und unter Umstän-



den sogar anstelle der Soldatinnen und Soldaten Kampfhandlungen bestreiten (Singer 2003).<sup>3</sup>

Beide Varianten haben aber auch erhebliche Nachteile, wie z.B. mangelhafte Verlässlichkeit oder die sich ergebenden rechtlichen Probleme ziviler Kämpfer in einem Konflikt, die sie gerade für westliche Staaten nicht sonderlich attraktiv machen. Die vom Westen bevorzugte Alternative bringt deshalb die RMA ins Spiel und setzt statt auf fremde Kämpfer auf eigene Technologien, um die eigenen Soldatinnen und Soldaten vom Schlachtfeld zu distanzieren (z.B. über den Einsatz immer präziserer Raketen und Cruise Missiles), deren Sichtbarkeit (und damit Verwundbarkeit) zu minimieren (z.B. durch sogenannte Stealth- oder Tarnkappenbomber) oder sie gar ganz durch Technologie, etwa Drohnen und Roboter, zu ersetzen. Besonders wichtig ist, dass moderne RMA-Armeen sich immer stärker vernetzen. Sie binden alle Einheiten in ein dichtes Informationsnetz ein und versorgen sie mit einer Vielzahl an Aufklärungsergebnissen in Echtzeit. Das gewährt ihnen gegenüber dem Gegner einen erheblichen Informationsvorsprung. Dieser Informationsvorsprung führt wiederum zu einem deutlich verbesserten Schutz, da es dem Gegner praktisch nicht mehr möglich wird, einen Hinterhalt oder Überraschungsangriff zu planen.

Spielt eine RMA-Armee ihre technologische Überlegenheit auf allen genannten Ebenen konsequent aus, können selbst relativ stark eingeschätzte, aber nicht über die letzte Generation von Waffen verfügende Gegner wie der Irak oder Jugoslawien die eigenen Soldatinnen und Soldaten praktisch nicht mehr gefährden. Hatten 1991 noch 148 amerikanische Soldaten ihr Leben im Golfkrieg verloren, so waren es 2003 bis zur Einnahme von Bagdad nur 138, obwohl der Kriegsverlauf im Vergleich zu 1991 wegen der umfangreichen Bodenoperationen erheblich gefährlicher war. Im Kosovo-Krieg, einem rein aus der Luft geführten Krieg, kamen sogar keine alliierten Soldaten durch Feindeinwirkung ums Leben.<sup>4</sup> Daher verspricht eine RMA-Armee einen „Krieg ohne Blutvergießen“ – zumindest für die eigenen Soldaten (Mandel 2004).

Allerdings zeigt sich in Afghanistan und im Irak, dass die Versprechungen der RMA nur für ganz bestimmte Fälle und Szenarien Gültigkeit haben. Denn wenn der Westen den klassischen Krieg inzwischen mit sehr wenigen eigenen Opfern führen kann, so gilt dies in sogenannten „Kleinen Kriegen“ gegen Aufständische nicht mehr. Moderne Kampfflugzeuge und GPS-gestützte Präzisionsbomben sind nur bedingt geeignet, wenn sich die Gegenseite auf Guerilla-Kriegsführung und Terror verlegt (Daase 2008). Die größte Bedrohung alliierter Truppen in Afghanistan und im Irak sind inzwischen improvisierte Bomben und Sprengfallen am Straßenrand und die westlichen Staaten haben in der vermeintlichen Nachkriegszeit inzwischen wesentlich mehr Soldatinnen und Soldaten verloren, als bei der militärischen Eroberung der jeweiligen Länder. Gleichzeitig wird den politischen Entscheidungsträgern und den militärischen Planern immer stärker bewusst,

3. Studien haben z.B. für die USA ergeben, dass die Öffentlichkeit Opfer privater Sicherheitsunternehmen kaum zur Kenntnis nimmt. Vgl. Schooner 2008.

4. Wie oben bereits beschrieben, wurde dieser Erfolg aber um den Preis ungenauerer Angriffe und der dadurch erhöhten Wahrscheinlichkeit ziviler Verluste erkauft.

dass härteres Vorgehen und die Hinnahme von höheren zivilen Opferzahlen den Aufständischen immer mehr Freiwillige in die Arme treibt (Condra et al. 2010).

Auch hier setzt der Westen weiterhin auf technologische Lösungen: So scheint z.B. der zunehmende Einsatz von ferngesteuerten Kampfdrohnen, also bewaffneten unbemannten Flugzeugen, vor dem Hintergrund kontinuierlich steigender alliierter Verluste in Afghanistan und dem Irak einen Ausweg aus der politischen Zwickmühle von eigenen und fremden Opfern zu bieten. Erstens reduziert der Einsatz bewaffneter unbemannter Systeme die eigenen Verluste, da die eigenen Soldaten vom Schlachtfeld ferngehalten werden und zweitens gestehen selbst Menschenrechtsorganisationen ein, dass der Einsatz von Kampfdrohnen zu relativ geringen Opfern unter der Zivilbevölkerung führt – zumindest wenn Sprengkörper mit geringer Sprengwirkung genutzt werden und festgelegte Routinen zur Minimierung von zivilen Opfern während des Einsatzes eingehalten werden (Human Rights Watch 2008, S. 2).

Die RMA im Allgemeinen und der immer häufigere Rückgriff auf unbemannte Systeme und Kampfdrohnen als Schlüsselinstrument der Kriegführung schreiben damit das neueste Kapitel in der Geschichte der Verwirklichung des Traumes vom unblutigen Krieg mit garantiertem Sieg. Doch ist diese Hoffnung nicht neu. Viele technologische Entwicklungen in der Geschichte der Menschheit erzeugten und bedienten zuerst hochfliegende Erwartungen und endeten in der bitteren Enttäuschung, dass der Krieg eben doch blutig blieb und gelegentlich in der Niederlage endete (Brodie and Brodie 1973). Obgleich man es also eigentlich besser wissen müsste, treffen gerade in westlichen Demokratien drei Faktoren aufeinander, die besondere Impulse hin zu einer Hightech-Rüstung befördern: Sie verfügen über die technologischen Fähigkeiten ihrer High-Tech-Industrien, sie haben eine besondere Sehnsucht nach dem unblutigen Sieg und sie werden von dem Drang getrieben, Gutes zu tun: das Recht durchzusetzen, die Tyrannen zu besiegen, bedrängte Menschen zu schützen, staatliche und gesellschaftliche Ordnung dorthin zu bringen, wo bislang Chaos herrscht. Die Kombination dieser Elemente, der guten Zwecke und der schonenden Mittel, ist ein besonders gefährlicher Illusionsproduzent. Aber schon Carl von Clausewitz wusste, dass Innovation und technologischer Fortschritt zwar die Ausführung des Krieges, nicht aber seinen Charakter ändern würde:

„Das Bedürfnis des Kampfes hat den Menschen früh zu eigenen Erfindungen geführt, um sich die Vorteile im demselben zuzuwenden; dadurch ist der Kampf sehr verändert worden; wie er aber auch beschaffen sein mag, sein Begriff wird dadurch nicht verändert, und er ist es, der den Krieg ausmacht“ (Clausewitz 1969, zweites Buch, erstes Kapitel).

Krieg bleibt also, was er ist: das gewaltsame Aufeinanderprallen zweier gegensätzlicher politischer Willen, die einander nicht nachgeben wollen. Die Erfahrungen im Irak und Afghanistan zeigen, dass überlegene Technologie allein keine Ordnung herstellen und entschlossene Aufständische zur Aufgabe bewegen kann, Technologie hilft bestenfalls begrenzt. Um dies zu bewerkstelligen, braucht es die sprichwörtlichen „boots on the ground“, also den infanteristischen Einsatz in der Fläche, bei dem sich hohe Risiken für die eigenen Soldaten und die zu schützende Bevölkerung nicht vermeiden lassen. Allerdings können Armeen, die die RMA integriert haben oder sich auf dem Weg dazu befinden, dann Anpassungsprobleme haben, wenn die Aufträge eher „fußgängerischen“ Charakter haben, vor allem in Infanterieoperationen in bebautem oder zerklüftetem Gelände.

Diejenigen Streitkräfte dagegen, die technische Entwicklungsrückstände aufweisen, sehen sich wiederum Problemen der Interoperabilität in gemeinsamen Einsätzen mit RMA-ausgestatteten Partnern gegenüber. Sie können daraus einen „technischen Minderwertigkeitskomplex“ entwickeln, wenn sie sich selbst mit ihren „fortgeschrittenen“ Mitkämpfern vergleichen. Dieses Gefühl kann dann in Ressentiments gegenüber der eigenen politischen Führung münden, die den Soldaten/innen eine gleichwertige Ausrüstung verweigert.

Aber auch der Blick auf die fiskalische Seite zeigt Probleme: Armeen im Übergang zur RMA sehen sich vor einem erheblichen Dilemma bei der Gestaltung ihrer Haushalte: Sie müssen wählen zwischen den realweltlichen Aufträgen, die sich vor allen Dingen im Spektrum der „Friedensschaffung“ oder der „robusten Friedenserhaltung“ bewegen und letztlich überwiegend infanteristische Kampfeinsätze betreffen, und den hochtechnischen Wunschträumen, die durch die Begegnung mit den besser ausgestatteten Kameraden stimuliert werden. Folgerichtig sind Regierungen und Parlamente kaum in der Lage, die Kombination von auftragsbedingten und interoperabilitäts-bedingten Anforderungen der Streitkräfte gleichzeitig zu bedienen, da unabwiesbare Bedürfnisse auch der zivilen Sektoren zu befriedigen sind.

Nachahmer der RMA, oder zumindest von Teilen von ihr, haben es dabei einfacher. Viele Konflikte der letzten Jahre haben gezeigt, dass der Gegner auf Dauer nicht vom technologischen Fortschritt ausgeschlossen werden kann, wie z.B. Israel bei verschiedenen Drohnenangriffen der Hamas schmerzlich erfahren musste oder wie es die rasante Aufholjagd chinesischer Ingenieure im Bereich der Hochrüstung zeigt. Dabei ist es für den Nachahmer oft leichter, sich zumindest in Nischen mit modernen Waffensystemen auszurüsten. Denn er kann funktionierende und bewährte Technologien kopieren und erprobte Konzepte übernehmen und spart so den aufwändigen und kostenintensiven Prozess des Versuchs und Irrtums, den militärische Forschung und Entwicklung auszeichnen. Aus dieser Sicht ist es auf längere Sicht nicht auszuschließen, dass westliche Staaten zukünftig vor dem oben beschriebenen finanziellen Problem stehen, während Herausforderer technologisch an ihnen vorbeiziehen.

Westliche Gesellschaften und ihre politischen Entscheidungsträger/innen tun daher gut daran, militärische Gewalt als „ultima ratio“ bitterernst zu nehmen, den Verlockungen der als unblutig angepriesenen neuen Waffensystemen zu widerstehen und keine neuen Rüstungswettläufe zu initiieren. Der leichte Anfangssieg bedeutet eben nicht „mission accomplished“; viel zu schnell steckt man in einem Konflikt, aus dem es keinen sauberen Ausweg mehr gibt, während potentielle Herausforderer technologisch aufschließen.

## 5.2 Verdrängung und Vermeidungsrhetorik

Stellt die RMA den Versuch der Regierungen von Demokratien dar, das Problem des „zweiten Gesellschaftsvertrages“ technisch zu bearbeiten, so ist der zweite Versuch von psychologischen Mechanismen, Vermeidungsstrategien und rhetorischen Anstrengungen gekennzeichnet, den Einsatz in einer für Soldaten und Öffentlichkeit zugleich akzeptablen

Weise zu benennen. Ist die technische Lösung eher in den USA und Großbritannien zu Hause, so findet sich der zweite Ansatz vor allem im deutschen Diskurs. Er manifestiert sich in drei unterschiedlichen Strategien.

Die erste, an einer Reihe von Einsatzmodalitäten ablesbare Strategie geht dahin, zwar mit Streitkräftekontingenten an Einsätzen teilzunehmen, aber so, dass Soldatinnen und Soldaten scheinbar nicht gefährdet werden. In Kambodscha war die Bundeswehr mit einer Sanitätstruppe vor Ort, in Osttimor mit Transporthubschraubern, in Somalia 400 km entfernt vom Kampfgeschehen in Mogadischu, in den Libanoneinsatz wurde lediglich die Marine entsandt und in Afghanistan übernahm Deutschland den vermeintlich friedlichen Norden und wehrte sich mit Händen und Füßen gegen eine höhere Flexibilität des Oberkommandos, auf Truppenkontingente in anderen Regionen zurückgreifen zu können, wenn in bestimmten Zonen Verstärkungen benötigt würden. All diese Beispiele weisen dasselbe Muster auf: Zwar Solidarität mit den Partnern zu zeigen und dem Gebot der Hilfe für andere nachzukommen, aber zugleich zu Hause den Eindruck zu erwecken (vermutlich auch selbst daran glauben zu können), dass dies ohne erhebliches Risiko für die eigenen Soldaten geschehen könnte. Auf diese Weise versucht die Politik, die Ansprüche der beiden anderen Partner des „zweiten Gesellschaftsvertrages“, der Öffentlichkeit und der Streitkräfte, einigermaßen zu befriedigen. Das folgt der illusorischen Parole „Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass“ und kann nicht lange gut gehen.

Die zweite Strategie ist die Erklärung des Einsatzes zum „Verteidigungsfall“. Diesen Versuch unternahm der frühere Verteidigungsminister Peter Struck, als er das Diktum prägte, Deutschland werde „am Hindukusch verteidigt.“ Dieser Satz stimmte von Anfang an nicht. Wie aus den Berichten der deutschen Dienste hervorgeht ist die Terrorgefahr durch den Einsatz gestiegen und nicht geschwunden. Er kann trotzdem richtig gewesen sein, aber sicher nicht aus Gründen der Landesverteidigung. Das ursprüngliche Motiv war die Solidarität mit dem Verbündeten USA, der von Al Qaida und ihren Unterstützern, den afghanischen Taliban, angegriffen worden war. Dieses Ziel ist weithin in den Hintergrund geraten. Der Aufbau einer afghanischen Demokratie war nicht unbedingt erforderlich, um es zu erreichen<sup>5</sup>, trat aber zunehmend als vermeintliches Einsatzziel in den Vordergrund. Infolgedessen wirkte die Struck-Doktrin zwar möglicherweise zunächst motivierend auf die Soldaten/innen, stieß aber in der Öffentlichkeit sogleich auf Skepsis. Diese Skepsis musste zwangsläufig noch wachsen, weil ein Verteidigungsfall eigentlich zu dem Schluss hätte führen müssen, dass die Bundeswehr in einem kriegesischen Kampfeinsatz steht. Gerade diese Schlussfolgerung widersprach aber der dritten Strategie (die unmittelbar mit der Vermeidungsstrategie durch vermeintlich gefahrlose Einsatzformen korrespondiert), nämlich den Charakter des Einsatzes als Kriegsbeteiligung zu leugnen und die Rolle der Soldaten/innen auf die von Helfern, nicht aber von Kämpfern festzulegen.

In der Tradition der Auslandseinsätze der Bundeswehr wurde auch der Afghanistan-Einsatz daher *nicht* als Krieg definiert. Die Bundeswehr wurde in ein vermeintlich siche-

5 So auch jetzt der „Fortschrittsbericht“ der Bundesregierung (Bundesregierung 2010).

res und risikoarmes Gebiet entsendet. Dieser Standort, so die Hoffnung, würde die Illusion aufrecht erhalten helfen, es handle sich eben nicht um einen Krieg, sondern um humanitäre Friedenserhaltung. Im Laufe der Jahre produzierte die narrative Spreizung, die nötig wurde, um das Dementi der Kriegssituation aufrecht zu erhalten, immer abenteuerlichere Kunstphrasen wie „kein Krieg, sondern ein robuster Stabilisierungseinsatz, bei dem wiederholt auch Kampfhandlungen auftreten“. Damit deuteten sich wachsende Schwierigkeiten an. Die Bilder von den Folgen des Luftangriffs bei Kundus im Herbst 2009 widerlegten ihrerseits das Narrativ des Kriegsdementis. Sie zerstörten das „Kein Krieg“-Narrativ endgültig. Zu viele Leichen lagen auf dem Boden, Opfer eines militärischen Einsatzes, der nur mehr mit dem Begriff „Krieg“ korrekt zu bezeichnen war – jedenfalls für den vernünftigen Alltagsverstand. Erst danach entschloss sich der neue Verteidigungsminister zu Guttenberg, eine realistischere Rahmung der Bilder zu versuchen und das auch schrittweise durchzusetzen. Damit bestätigte sich indes der Verdacht der Öffentlichkeit, dass das Risiko für die eigenen Soldaten wie für Dritte – die afghanischen Zivilisten – weitaus höher einzustufen war als man es den offiziellen Erklärungen bis dahin hatte entnehmen können. Dadurch stieg der bereits fühlbare Druck, eine konkrete Abzugsperspektive zu entwickeln.

### 5.3 Demokratie und Streitkräfte: Eine wachsende Distanz?

Wie reagieren die direkt Betroffenen, nämlich Soldaten und Soldatinnen, auf die Mixtur von enorm komplexen Anforderungen, Transformationsstress und politischen Bewältigungsversuchen? Unsere Befunde weisen quer durch die untersuchten Länder ein erstaunliches Missverhältnis zwischen der hohen gesellschaftlichen Achtung für die Streitkräfte und der Selbstwahrnehmung der Soldatinnen und Soldaten aus, die sich ausgegrenzt und missachtet fühlen. Auch gibt es einen merkwürdigen Widerspruch in der Haltung der Soldatinnen und Soldaten zu den neuen Aufträgen (den „Kriegen freier Wahl“): Viele Angehörige der Streitkräfte stimmen im Prinzip zu, dass solche Aufträge im Allgemeinen sinnvoll sind. Aber sie äußern häufig Zweifel an den *konkreten* Einsätzen, in denen sie sich bewähren müssen, natürlich ohne den Einsatz zu verweigern. Zugleich verlangen sie aber von den Politikern, eben diese Einsätze erfolgreicher vor der zunehmend skeptischen Öffentlichkeit zu verteidigen. Das weist auf ein ziemliches Dilemma psychologischer und kognitiver Natur hin.

In der Tat entwickelt die westliche Öffentlichkeit eine zunehmende Skepsis gegenüber diesen Einsätzen. Damit droht eine wachsende Kluft zwischen Volk, politischer Führung und dem Militär, auch wenn die allgemeine öffentliche Hochschätzung des letzteren erhalten bleibt. Das sollte zu denken geben: Carl von Clausewitz hat diese Spaltung als eine der Hauptursachen der Niederlage identifiziert. Die amerikanischen Erfahrungen in Vietnam sprechen für diese Regel (Summers 1982). Was heißt das für NATO-Einsätze heute?

Die von uns befragten Soldatinnen und Soldaten klagen nahezu einhellig über wichtige Aspekte ihrer Einsätze (mangelnde Ausrüstung, Einsatzlänge, fehlende Aufmerksamkeit der Politiker für ihre Sorgen usw.). Für die Soldatinnen und Soldaten sind undurchdachte Aufträge um so dramatischer, als zusätzlich zu dem Risiko für das eigene Leben der Grau-

zonencharakter vieler dieser Missionen die Gefahr strafrechtlicher Verfolgung nach sich zieht, mit gravierenden Folgen für die künftige Laufbahn und das bürgerliche Leben. Die Spannung zwischen den drei Partnern Öffentlichkeit, Politik und Streitkräfte droht sich daher zu verschärfen.

Die an die Soldaten gestellten Anforderungen haben absoluten Charakter. Die politische Bereitschaft, die Truppe mit den (tatsächlich oder vermeintlich) notwendigen Mitteln zu versehen, ist hingegen relativ (Bundestag 2010). Das ist sogar nachvollziehbar, da es ebenso dringenden finanziellen Bedarf im zivilen Sektor zu Hause gibt. Angesichts der hohen Risiken, die den Angehörigen der Streitkräfte zugemutet werden, ist das indes kein verantwortlicher Umgang mit dem ungeschriebenen „zweiten Gesellschaftsvertrag“.

## 6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

„Kriege freier Wahl“ steigern die Komplexität dessen, was psychisch und operativ von Soldaten verlangt wird. Sie erhöhen damit den aufgrund der stets vorhandenen Risiken ohnehin großen Einsatzstress in einer Phase, in der die Transformationen der Wehrform, der Militärtechnik und der Organisationskultur die „Bürger/innen in Uniform“ ohnedies bereits erheblich belasten. Darüber hinaus verändern sie auch die Beziehung zwischen Soldaten, Politikern und der Gesellschaft. Die Einsätze dienen weder der Verteidigung noch der Größe der Nation (obwohl dies in den Hintergedanken einiger Politiker stecken könnte), wie so viele Militäroperationen in imperialer Vergangenheit. Entweder werden sie mit einem stark ausgedehnten und insoweit bestreitbaren Verständnis nationaler Sicherheit gerechtfertigt oder sie dienen der Wiederherstellung regionaler oder globaler Ordnung oder moralischen Zielen, welche beide langwierige und immer umstrittene Rechtfertigungen erfordern. All diese Einsätze sind kontingent: Es mag gute Gründe für sie geben, doch es gibt auch gute Gründe gegen sie.

Die Rechte derer, die unter Gefahr von Leib und Leben in bewaffnete Einsätze geschickt werden, erfordern, dass diejenigen, die die Entscheidung über den Einsatz treffen, dies mit der größten denkbaren Sorgfalt tun. Das verlangt die gründliche Klärung der folgenden Punkte:

- Es besteht tatsächlich ein schwerwiegender Grund für den Einsatz: Die nationale Sicherheit ist gravierend gefährdet; die globale Stabilität steht ernsthaft auf dem Spiel; die Vorgänge, in die interveniert werden soll, laufen auf einen Völkermord oder extrem schwere, anhaltende Menschenrechtsverletzungen hinaus und stellen nicht nur die typischen Erscheinungen eines harten Guerillakrieges dar.
- Alternativen bestehen nicht oder sind nicht vertretbar. Auch das „Sich-Heraushalten“ ist eine vertretbare Alternative, wenn erwartet werden muss, dass die Folgen des Nichtstuns nicht wesentlich negativer sind als die eines Eingriffs.

- Der Eingriff hat mit hoher Wahrscheinlichkeit Erfolgsaussichten. Denn auch unter schlimmen Umständen, die emotional zum Eingreifen drängen, macht eine Intervention keinen Sinn, wenn die Causa nicht zu beheben ist.
- Wägt man diese drei Belange gegen die von den Soldaten und Soldatinnen einzugehenden Risiken ab, muss die Intervention immer noch vertretbar erscheinen.

Unglücklicherweise entspricht die Abwägungssorgfalt demokratischer Regierungen häufig diesen Anforderungen nicht: Die Entscheidung demokratisch gewählter Regierungen, ihre Streitkräfte in Einsätze zu schicken, beruht manchmal auf weniger als minimalem Wissen über die Situation vor Ort. Solches Wissen ist aber völlig unverzichtbar, wenn die genannten vier Punkte vernünftig abgewogen werden sollen. Die Entscheidung über den Irakkrieg fiel, ohne dass die Entscheidungsträger wussten, dass nicht die Exiliraker, sondern die schiitischen Geistlichen, die sunnitischen Stammesführer und die Überbleibsel der Baath-Partei die tatsächliche Machtstruktur des Landes bildeten. Entscheidungsträger schickten Soldaten nach Afghanistan und glaubten anscheinend ernsthaft, dass die Einsetzung einer modernen Zentralregierung die Lösung für ein anti-zentralistisches Land sei, ohne die enorme politische Bedeutung der Clans, Gemeinschaften in den Tälern und Stämme zu berücksichtigen. Politiker haben sich gewaltiger Übertreibungen bedient – wie der Vergleich der Grausamkeiten im Kosovo mit Auschwitz (Schröder 2006: 110-1; Fischer 2007: 184-5) – oder haben auf „Gruppendenken“<sup>6</sup> – basierende Entscheidungen getroffen. Die amerikanische und die britische Regierung haben geheimdienstliche Informationen verfälscht und gelogen. Soldaten nehmen wahr, wie Politiker das Wort „Krieg“ vermeiden, um die fortgesetzten Einsätze ihren Bevölkerungen schmackhafter zu machen oder um in bequemer Selbsttäuschung verharren zu können, und wissen es doch besser. Dies hat den Nebeneffekt, dass die Bevölkerungen denen, die in ihrem Namen in den Kampf geschickt werden, wenig Interesse entgegenbringen – es sei denn, Verluste oder „Kollateralschäden“ machen Schlagzeilen.

Was die stets behauptete Unvermeidlichkeit der Einsätze betrifft, spricht ein wesentliches Indiz dagegen: Wenn das Militär mit unzureichender Truppenstärke und ohne die angemessene Ausstattung in gewaltsame Konflikte geschickt wird, lässt dies vermuten, dass Entscheidungsträger dem betreffenden Konflikt keinen Stellenwert für nationale Sicherheit und Verteidigung einräumen. Sie werden an einen Einsatzort gebracht und nach schweren Verlusten überhastet wieder abgezogen, wie 1983 im Libanon oder 1993 in Somalia, was auch darauf hinzuweisen scheint, dass ihr Einsatz entweder zu lange währte oder überhaupt nicht nötig war. Sie werden in den Kongo verfrachtet, um postkoloniale französische Besorgnisse, die anglophone Welt könne im zentralen Afrika zu starken Einfluss gewinnen, durch EU-Solidarität zu beruhigen, überwachen dort erfolgreich den Wahlsieg eines Warlords über den anderen, um anschließend das Land wieder dem vor-

6 „Groupthink“ bezeichnet einen sozialpsychologischen Prozess, bei dem eine Gruppe von eigentlich kompetenten Personen schlechte oder realitätsferne Entscheidungen trifft, weil jede Person ihre eigene Meinung an die vermutete Gruppenmeinung anpasst. Daraus können Situationen entstehen, bei denen die Gruppe Handlungen oder Kompromisse zustimmt, die jedes einzelne Gruppenmitglied unter normalen Umständen ablehnen würde (Janis 1972).

herigen Gewaltchaos zu überlassen. Tatsächlich besteht offensichtlich eine Präferenz von Politik und Gesellschaft, nebenbei Krieg zu führen, das Alltagsleben aber (abgesehen von den unangenehmen Ausgaben) unbeeinträchtigt weiter führen zu können: Der Kriegstress ist vollständig an die Einsatzkräfte „outgesourct“. Das spricht nachdrücklich dagegen, dass die Sache so ernst ist, wie der Einsatzdiskurs glauben machen will.<sup>7</sup>

Wirft der Blick auf konkrete Einsätze Zweifel an der notwendigen Entscheidungssorgfalt auf, so macht auch der mäßige Erfolg des grundlegenden Auftrags, moderne Formen des Regierens in zerfallene Staaten oder nach gewaltsamen Konflikten in ferne Länder zu etablieren, sehr nachdenklich. Die externe Einwirkung auf die inneren Verhältnisse in anderen Gesellschaften und Regionen ist ein extrem irrtums- und risikobehaftetes Unterfangen. Zielsetzungen und Zielerreichung klaffen oft weit auseinander. Auch die friedlichste Hilfe ist ein Eingriff in komplizierte Netzwerke von sozialen Beziehungen, Machtverhältnissen und Kommunikationsströmen. Naturgemäß versteht der intervenierende Akteur, gleich ob er wirtschaftlich, kommunikativ oder mit polizeilichen oder militärischen Mitteln agiert, zu wenig von den Verhältnissen, in die er eingreift, um eine verlässliche Prognose für die Erfolgsaussichten des Eingriffs stellen zu können (Bliesemann de Guevara/Kühn 2010). Die vielgerühmte „local ownership“ kann auch ironisch gelesen werden: Die Akteure vor Ort machen aus den von den Eingreifenden getätigten Aktivitäten und mit den bereitgestellten Ressourcen, was *sie* wollen; auch hier gewährt der neue „Fortschrittsbericht“ zu Afghanistan aufschlussreiche Einblicke. Sehr oft entspricht dieser Wille – von relevanten Minderheiten oder gar von Mehrheiten – nicht den externen Intentionen.

Eingriffe erscheinen umso weniger schädlich und somit umso aussichtsreicher, je behutsamer sie vorgenommen werden. Die sanfte Intervention entspricht der alten Popperschen Devise „do no harm“ in den meisten Fällen besser als die massive.<sup>8</sup> Für die Politik ergäbe sich das Gebot einer weitaus sorgfältigeren und bedenklicheren Prüfung vor und während jeglicher Intervention in Konflikte, mit welchen Mitteln auch immer, als das in der Vergangenheit zu beobachten war. Diese auch aus der Sorgfaltspflicht gegenüber den intervenierten Bevölkerungen gebotene Vorsicht entspricht exakt den Imperativen, die sich aus dem „zweiten Gesellschaftsvertrag“ ergeben.

Um der drohenden Entfremdung zwischen Gesellschaft, Politik und Streitkräften vorzubeugen, müssen Parlament und Regierung weitaus überlegter, gründlicher und vorsichtiger vorgehen als bisher, bevor sie über militärische Einsätze entscheiden. Es genügt nicht, einige gute Gründe und vage Erfolgsaussichten zu haben. Die Gründe müssen nach gründlicher, von eingehenden Untersuchungen der Bedingungen vor Ort informierter

7 Sollte sich der Verdacht als begründet herausstellen, dass die Briefpost von in Afghanistan stationierten Soldaten und Soldatinnen systematisch geöffnet worden ist, wäre der Verstoß gegen den ungeschriebenen „zweiten Gesellschaftsvertrag“ noch einmal gravierender.

8 Es gibt Extremsituationen, in denen der militärische Eingriff unvermeidlich ist. Ob irgendeiner der in den letzten 20 Jahren getätigten Einsätze des Westens diesem Kriterium entspricht, ist eine offene Frage. In dem einen Fall, in dem die internationale Gemeinschaft im Nachhinein die Frage mit „ja“ beantwortet hat, Ruanda, unterblieb das Eingreifen.



Prüfung und einer kritischen Analyse der Erfolgsaussichten gegen die Belange derjenigen abgewogen werden, denen die Politik den Einsatz unter hohen persönlichen Risiken auferlegt. Es ist viel ratsamer, zu einem Einsatz auch einmal „nein“ zu sagen – auch wenn es dafür Kritik aus dem Bündnis oder der Europäischen Union gibt und der Einsatz an der Oberfläche auf Politiker attraktiv wirkt – als die Bürger/innen in Uniform in eine weitere „mission impossible“ zu schicken. Statusüberlegungen, Prestige, liberal-ideologischer Eifer, Allianzdruck, politischer Opportunismus oder Eitelkeiten sind allesamt keine guten Gründe für die Verletzung des „zweiten Gesellschaftsvertrages“.

## Literatur

- Bliesemann de Guevara, Berit/Kühn, Florian P.* 2010: Illusion Statebuilding. Warum sich der westliche Staat so schwer importieren lässt, Hamburg.
- Boëne, Bernard/Callaghan, Jean/Dandeker, Christopher* 2004: Warriors in Peacekeeping: An Overview of Themes and Issues, in: Callaghan, Jean/Schönborn, Mathias (Hrsg.), Warriors in Peacekeeping: Points of Tension in Complex Cultural Encounters, Münster.
- British Army* 2000: Army Doctrine Publication 5: Soldiering. The Military Covenant, Army Code Nr 71642.
- Brock Lothar* 2007: Universalismus, politische Heterogenität und ungleiche Entwicklung. Internationale Kontexte der Gewaltanwendung von Demokratien gegenüber Nicht-demokratien, in: Geis, Anna/Müller, Harald/Wagner, Wolfgang (Hrsg.), Schattenseiten des demokratischen Friedens. Zur Kritik einer Theorie liberaler Außen- und Sicherheitspolitik, Frankfurt/M., S. 45-68.
- Brodie, Bernard/Brodie, Fawn* 1973: From Crossbow to H-Bomb, Bloomington.
- Bundesregierung* 2010: Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages, Berlin.
- Bundestag, Deutscher* 2010: Beschlussempfehlung und Bericht des Verteidigungsausschusses zu der Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten: Jahresbericht 2009 (51. Bericht), Drucksachen 17/900, 17/3738, in: [www.bundestag.de/dokumente/protokolle/plenarprotokolle/17081.pdf](http://www.bundestag.de/dokumente/protokolle/plenarprotokolle/17081.pdf) (23.12.2010).
- Clausewitz, Carl von* 1969: Vom Kriege. Ed. Wolfgang Pickert/Wilhelm von Schramm, Pfaffenhofen.
- Coker, Cristopher* 2002: Waging War without Warriors? The Changing Culture of Military Conflict, Boulder/London.
- Condra, Luke N./Felter, Joseph H./Iyengar, Radha K./Shapiro, Jacob N.* 2010: The Effect of Civilian Casualties in Afghanistan and Iraq, NBER Working Paper Nr. 16152, Cambridge.
- Coté, Owen R.* 2004: The Personnel Needs of the Future Force, in: Williams, Cindy (Hrsg.): Filling the Ranks: Transforming the US Military System, Cambridge, S. 55-68.
- Daase, Christopher* 2008: Den Krieg gewonnen, den Frieden verloren – Revolution und Konterrevolution in Military Affairs, in: Helmig, Jan/Schörnig, Niklas (Hrsg.), Die Transformation der Streitkräfte im 21. Jahrhundert, Frankfurt, S. 249-269.
- Dembinski, Matthias/Müller, Harald* 2010: Das Neue Strategische Konzept der NATO und die Zukunft der nuklearen Abrüstung in Europa, HSK-Report Nr. 8, Frankfurt/M.

- Feaver, Peter D.* 1995: Civil-Military Conflict and the Use of Force, in: Snider, Don M./Carlton-Carew, Miranda A. (Hrsg.), *US Civil-Military relations: In Crisis or in Transition?*, Washington, S 113-144.
- Fischer, Joschka* 2007: Die rot-grünen Jahre. Deutsche Außenpolitik – vom Kosovo bis zum 11. September, Köln.
- Forster, Anthony* 2006: Breaking the Covenant: Governance of the British Army in the Twenty-first Century, in: *International Affairs*, Jg. 82, Nr. 6, S. 1043-1057.
- Freedman, Lawrence* 2005: The Age of Liberal Wars, in: *Review of International Studies*, 31 (Supplement), S. 93-107.
- Freedman, Lawrence* 2006: Britain at War. From the Falklands to Iraq, *RUSI Journal* February, London.
- Geis, Anna/Müller, Harald/Schörnig, Niklas* 2010, Liberale Demokratien und Krieg, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Jg. 17, Nr. 2, S. 171-202.
- Gelpi, Christopher F./Feaver, Peter D./Reifler, Jason* 2006: Success Matters. Casualty Sensitivity and the War in Iraq, in: *International Security*, Jg. 30, Nr. 3, S. 7-46.
- Haltiner, Karl. W./Klein, Paul (Hrsg.)* 2004: Multinationalität als Herausforderung für die Streitkräfte. Baden-Baden.
- Harding, Thomas/Borland, Sophie* 2007: Army Funding Shortage 'is Insult to Troops', *Telegraph*, 23. November.
- Hentschel, Gitti* 2010: Sicherheitspolitik braucht Geschlechteranalysen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 40, S. 43-46.
- Human Rights Watch* 2008: „Troops in Contact“. Airstrikes and Civilian Death in Afghanistan, New York.
- Human Security Centre* 2005: Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century, New York/Oxford.
- Janis, Irving* 1972: Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascos, Boston.
- Janowitz, Morris* 1971: The Professional Soldier, New York/London.
- Larson, Eric V.* 1996: Casualties and Consensus. The Historical Role of Casualties in Domestic Support for U.S. Military Operations, Santa Monica.
- Luttwak, Edward N.* 1996: A Post-Heroic Military Policy: The New Season of Bellicosity, in: *Foreign Affairs*, Jg. 75, Nr. 4, S. 33-44.
- Mandel, Robert* 2004: Security, Strategy, and the Quest for Bloodless War, Boulder, CO.
- Mannitz, Sabine* 2006: Placed in a Modern Dilemma: Democratic Militaries in the Struggle of Role Reinvention, in: *Zeitschrift für Ethnologie*, Jg. 131, Nr. 2, S. 301-323.

- Mannitz, Sabine* 2007: Weltbürger in Uniform oder dienstbare Kämpfer? Konsequenzen des Auftragswandels für das Soldatenbild der Bundeswehr, in: Schoch, Bruno et al., Friedensgutachten 2007, Münster, S. 98-109.
- Military Covenant Commission* 2008: Restoring the Covenant: the Military Covenant Commission's Report to the Leader of the Conservative Party, in: [www.conservatives.com/~media/files/downloadable%20files/military\\_covenant.ashx?dl=true](http://www.conservatives.com/~media/files/downloadable%20files/military_covenant.ashx?dl=true) (8.1.2010).
- MoD* 2010: Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review. London.
- Moskos, Charles C.* 2000: Towards a Postmodern Military: The United States as Paradigm, in: Moskos, Charles C./Williams, John Allen/Segal, David R. (Hrsg.), The Postmodern Military, Oxford.
- Müller, Harald* 2004: The Antinomy of Democratic Peace, in: International Politics, Jg. 41, Nr. 4, S. 494-520.
- Müller, Harald/Schörnig, Niklas* 2001: „Revolution in Military Affairs“. Abgesang kooperativer Sicherheitspolitik der Demokratien?, HSKF-Report Nr. 8, Frankfurt/M.
- Peters, Dirk/Wagner, Wolfgang* 2010: Parlamentsvorbehalt oder Exekutivprivileg? Ursachen unterschiedlicher Entscheidungsverfahren beim Einsatz von Streitkräften, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Jg. 17, Nr. 2, S. 203-234.
- Schiff, Rebecca* 2009: The Military and Domestic Politics: A Concordance Theory of Civil-Military Relations, New York.
- Schmidt, Manfred G.* 2000: Demokratietheorien, Opladen.
- Schoch, Bruno/Heinemann-Grüder, Andreas/Hippler, Jochen/Weingardt, Markus/Mutz, Reinhard* 2007: Stellungnahme der Herausgeber, in: dies. (Hrsg.), Friedensgutachten 2007, Münster, S. 3-12.
- Schörnig, Niklas* 2008: Casualty Aversion in Democratic Security Provision: Procurement and the Defence Industrial Base, in: Evangelista, Matthew/Müller, Harald/Schörnig, Niklas (Hrsg.), Democracy and Security. Preferences, Norms and Policy Making, London, S. 14-35.
- Schörnig, Niklas* 2009: In der Opferfalle. Die Bundeswehr und die zunehmenden Gefallenen der Bundeswehr in Afghanistan, HSKF-Standpunkt Nr. 2, Frankfurt/M.
- Schooner, Stephen L.* 2008: Why Contractor Fatalities Matter, in: Parameters, Jg. 38, Nr. 3, S. 78-91.
- Schröder, Gerhard* 2006, Entscheidungen, Hamburg.
- Sechser, Todd S.* 2004: Are soldiers less war-prone than statesmen?, in: Journal of Conflict Resolution, Jg. 48, Nr. 5, S. 746-774.
- Seiffert, Anja* 2005. Soldat der Zukunft. Berlin.
- Shaw, Martin* 2005: The New Western Way of War, Cambridge/Malden.

- Singer, Peter W.* 2003: *Outsourcing War*, Ithaca.
- Soeters, Joseph/Manigart, Philippe (Hrsg.)* 2009: *Military Cooperation in Multinational Peace Operations: Managing cultural diversity and crisis response*, London/New York.
- Spanger, Hans-Joachim/Wolff, Jonas* 2007: Universales Ziel – partikulare Wege? Externe Demokratieförderung zwischen einheitlicher Rhetorik und vielfältiger Praxis, in: Geis, Anna/Müller, Harald/Wagner, Wolfgang (Hrsg.), *Schattenseiten des demokratischen Friedens. Zur Kritik einer Theorie liberaler Außen- und Sicherheitspolitik*, Frankfurt/M, S. 261-284.
- Summers, Harry G.* 1982: *On Strategy: A Critical Analysis of the Vietnam War*, Novato.
- Tipping, Christianne* 2008: Understanding the Military Covenant, in: *RUSI Journal*, Jg. 153, Nr. 3, S. 12-15.
- Wagner, Wolfgang* 2010: Die demokratische Kontrolle internationalisierter Sicherheitspolitik. Demokratiedefizite bei Militäreinsätzen und in der europäischen Politik innerer Sicherheit, Baden-Baden.
- Watts, Stephen* 2008: Air War and Restraint: The Role of Public Opinion and Democracy, in: in: Evangelista, Matthew/Müller, Harald/Schörnig, Niklas (Hrsg.), *Democracy and Security. Preferences, Norms and Policy Making*, London, S. 53-71.
- Wheeler, Nicholas J.* 2000: *Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford.
- Wolf, Klaus Dieter* 2000: *Die neue Staatsraison. Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft*, Baden-Baden.